



**HAL**  
open science

# La traduction des paysages dans les Plans locaux d'urbanisme français : formes, temporalités, outils : une enquête au cœur des processus de planification territoriale dans quatre intercommunalités bretonnes

Charlotte Porcq

## ► To cite this version:

Charlotte Porcq. La traduction des paysages dans les Plans locaux d'urbanisme français : formes, temporalités, outils : une enquête au cœur des processus de planification territoriale dans quatre intercommunalités bretonnes. Géographie. Université Rennes 2, 2022. Français. NNT : 2022REN20032 . tel-03957220

**HAL Id: tel-03957220**

**<https://theses.hal.science/tel-03957220>**

Submitted on 26 Jan 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# THÈSE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITÉ RENNES 2

ÉCOLE DOCTORALE N° 604  
*Sociétés, Temps, Territoires*  
Spécialité : *Géographie*

Par

**Charlotte PORCQ**

## **La traduction des paysages dans les Plans locaux d'urbanisme français : formes, temporalités, outils.**

Une enquête au cœur des processus de planification territoriale dans quatre intercommunalités bretonnes.

**Thèse présentée et soutenue à Rennes, le 20 octobre 2022**  
**Unité de recherche : UMR CNRS 6590 ESO**

### **Rapporteurs avant soutenance :**

Patrick MOQUAY      Professeur, École nationale supérieure de paysage de Versailles.  
Régis BARRAUD      Maître de conférences habilité, Université de Poitiers.

### **Composition du Jury :**

Examineurs :	Nathalie CARCAUD	Professeure, Agrocampus Ouest Angers.
	Patrick MOQUAY	Professeur, École nationale supérieure de paysage de Versailles.
	Régis BARRAUD	Maître de conférences habilité, Université de Poitiers.
	Emmanuelle HELLIER	Professeure, Université Rennes 2.
	Mathieu GIGOT	Maître de conférences, Université Paris Cité.

Dir. de thèse : Laurence LE DÛ-BLAYO      Maîtresse de conférences habilitée, Université Rennes 2.

# THÈSE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITÉ RENNES 2

ÉCOLE DOCTORALE N° 604  
*Sociétés, Temps, Territoires*  
Spécialité : *Géographie*

Par

**Charlotte PORCQ**

**La traduction des paysages dans les Plans locaux d'urbanisme français : formes, temporalités, outils.**

Une enquête au cœur des processus de planification territoriale dans quatre intercommunalités bretonnes.

Thèse présentée et soutenue à Rennes, le 20 octobre 2022

Unité de recherche : UMR CNRS 6590 ESO

## Rapporteurs avant soutenance :

Patrick MOQUAY      Professeur, École nationale supérieure de paysage de Versailles.  
Régis BARRAUD      Maître de conférences habilité, Université de Poitiers.

## Composition du Jury :

Examineurs :	Nathalie CARCAUD	Professeure, Agrocampus Ouest Angers.
	Patrick MOQUAY	Professeur, École nationale supérieure de paysage de Versailles.
	Régis BARRAUD	Maître de conférences habilité, Université de Poitiers.
	Emmanuelle HELLIER	Professeure, Université Rennes 2.
	Mathieu GIGOT	Maître de conférences, Université Paris Cité.

Dir. de thèse : Laurence LE DÛ-BLAYO      Maîtresse de conférences habilitée, Université Rennes 2.

# La traduction des paysages dans les Plans locaux d'urbanisme français : formes, temporalités, outils

Une enquête au cœur des processus de planification territoriale dans quatre intercommunalités bretonnes

Présentée par  
**Charlotte PORCQ**

Sous la direction de  
**Madame Laurence LE DÛ-BLAYO**,  
Maître de conférences en géographie,  
Université Rennes 2, UMR CNRS 6590 ESO.



Soutenue publiquement à Rennes le 20 octobre 2022 devant le jury composé de :

- Président :** Madame Nathalie CARCAUD, Professeur de géographie physique, Agrocampus Ouest Angers, UMR CNRS 6590 ESO.
- Rapporteur :** Monsieur Patrick MOQUAY, Professeur en sciences humaines et sociales, École nationale supérieure de paysage de Versailles, LAREP.
- Rapporteur :** Monsieur Régis BARRAUD, Maître de conférences en géographie, Université de Poitiers, laboratoire RURALITÉS (EA 2252).
- Examineur :** Madame Emmanuelle HELLIER, Professeur en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Rennes 2, UMR CNRS 6590 ESO.
- Examineur :** Monsieur Mathieu GIGOT, Maître de conférences en urbanisme, Université Paris Cité, UMR 8504 Géographie-cités.



*À Grégoire, pour tourner la page,  
et à tous ceux qui m'ont aidée et  
soutenue dans cette aventure*



# RÉSUMÉ

---

**La traduction des paysages dans les Plans locaux d'urbanisme français : formes, temporalités, outils.** Une enquête au cœur des processus de planification territoriale dans quatre intercommunalités bretonnes.

Dans le contexte de la mise en conformité des PLU(i) bretons avec les lois Grenelle et Alur, entre 2016 et 2020, la thèse se concentre plus particulièrement sur l'appropriation des objectifs de qualité paysagère à l'échelle locale. Le paysage s'impose comme une clef d'entrée intéressante dans l'optique du montage de projets de territoire partagés par un maximum d'acteurs, en tant qu'outil de médiation, et s'avère néanmoins difficile à traduire en tant qu'objet dans les règlements d'urbanisme. Il s'est agi de suivre les processus d'élaboration de PLU(i) en temps réel au sein des intercommunalités de Dinan, Lorient, Vitré et Brocéliande, afin d'avoir un meilleur accès aux points d'accélération ou de blocage des dynamiques de prise en compte du paysage. Grâce à l'observation de réunions et à des entretiens menés avec les élus, techniciens et professionnels de l'aménagement directement impliqués dans ces quatre processus, il a été possible de décrypter comment les acteurs se saisissent du PLU(i) par rapport à d'autres vecteurs d'action en faveur des paysages. Les résultats de l'enquête montrent que l'intégration du paysage se mesure surtout à la manière de conduire la politique (inter)communale, donc d'articuler les temps de projet aux temps des réalisations, de gérer les relations sociales entre ces deux pôles, de réintroduire l'aménagement dans des logiques à plus long terme enfin, tant sur le plan de l'évolution des structures et des éléments de paysage que des décisions prises les concernant. En somme, l'action paysagère remplace l'action sur et même par le paysage, dans un basculement de la perspective initiale. Le PLU(i) fait partie de cette aventure, mais ses méthodes de construction et de transcription habituelles peuvent être améliorées grâce à des mécanismes résilients, alliant « mémoire » et « révolte ». La thèse met en place un jeu d'indicateurs en ce sens, ainsi que d'autres outils d'accompagnement pour les territoires.

Mots clefs : paysage - action paysagère - planification territoriale - processus - traduction - politique locale - outils d'aide à l'action.

# ABSTRACT

---

**The implementation of landscapes in Plans for Local Town and Country Planning in France: structures, time scales, tools.** A survey focussed on land planning procedures in four inter-communities in Brittany.

In the context of enabling Breton PLU(i)s to conform to the Grenelle and Alur laws, between 2016 and 2020, this thesis concentrates more particularly on the appropriation of landscape quality objectives at local level. Landscape represents the most interesting approach to setting up territorial projects shared by a maximum of actors, being a mediation tool, at the same time proving to be difficult to transform as an object in planning regulations. It involved following the procedures used in creating PLU(i)s in real time within the inter-communities of Dinan, Lorient, Vitré and Brocéliande, to have better access to aspects which speeded up or hindered dynamics taking account of the landscape. Observing meetings and carrying out interviews with elected representatives, technicians and land planning professionals directly involved in these four procedures, made it possible to work out how the actors tackle the Local Plan in relation to other vehicles of action favoring landscapes. The results of the survey show that integrating the landscape is above all measured by the way (inter)-community politics are managed: adapting project times to suit implementation times, managing social relations between these two aspects, and reintroducing land planning into longer term logics, both in the evolution of landscape structures and elements and in decisions concerning them. In conclusion, landscape action replaces action on and even by the landscape, in a shift of the initial perspective. The Local Planning Plan PLU(i) is part of this adventure, but its usual construction and transcription methods can be improved if resilient mechanisms are used that combine « memory » and « revolt ». The study suggests a number of relevant indicators, as well as other support tools for the territories.

Key words : landscape - landscape action - land planning - procedure - transformation - local politics - action support tools.





# Remerciements

---

J'adresse tout d'abord mes plus profonds remerciements aux personnes qui m'ont fait confiance et qui m'ont assistée de près dans la réalisation de cette thèse. Je commencerai tout d'abord par Laurence Le Dû-Blayo, qui a exercé ses fonctions de directrice avec bienveillance et bonne humeur. J'ai découvert en elle une chercheuse soucieuse de faire dialoguer la théorie et la pratique, de conduire une analyse scientifique tout en prenant le « pouls » du terrain, ce qui s'est avéré très inspirant pour la présente étude. J'ai aussi bénéficié de ses qualités humaines, de sa profonde empathie et de ses encouragements chaleureux, qui m'ont été si précieux dans la dernière ligne droite.

J'ai eu la chance d'être financée par l'Université Rennes 2 et la Région Bretagne pour accomplir ce travail doctoral, tout en vivant dans de bonnes conditions, ce qui est à souligner je crois, au regard de la situation difficile dans laquelle se trouvent de nombreux étudiants de troisième cycle. Ainsi je remercie Florian Lebeau et Gaëlle Namont, du service patrimoine naturel régional, d'avoir été des relais disponibles et attentifs, tant sur le plan de la connaissance du territoire que financier. Thibaut Gaborit et Armelle Andrieu ont joué un rôle équivalent auprès du Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, qu'ils en soient également remerciés. J'espère que les démonstrations développées dans ce tapuscrit répondront à leurs attentes et leur seront utiles. Je n'oublie pas non plus l'intérêt et le suivi des services déconcentrés de l'État, et plus spécifiquement de la DREAL Bretagne, en les personnes de Coralie Moulin, Anne-Lise Jaillais et Camille Le Mao. Enfin, je sais gré aux membres du laboratoire ESO Rennes de m'avoir accueillie au sein de leur équipe et dans leurs locaux, en décembre 2017, en particulier Florent Demoraes, qui en était alors le directeur, et qui a participé à mon jury de recrutement. J'ai été intégrée dans le petit monde des bureaux N313 et N315 par des doctorants joyeux et sympathiques, dont Caroline Guittet qui a continué à m'épauler au-delà de sa soutenance, en tant que responsable du pôle paysage de l'OEBC. Je pense aussi à Nicole Piton, notre gestionnaire, qui a souvent eu à traiter mes ordres de mission au dernier moment... et qu'il l'a toujours fait avec patience et amabilité.

Je souhaite ensuite témoigner toute ma gratitude à mon comité de thèse, composé d'Emmanuelle Hellier, d'Hervé Davodeau, d'Arnaud de Lajartre, de Magali Watteaux et de Clément Briandet, avec qui j'ai passé d'excellents moments d'échanges scientifiques, non seulement animés et riches, mais très conviviaux. Je leur donne prochainement rendez-vous pour clôturer dignement cette aventure et ouvrir, je l'espère, vers d'autres collaborations.

C'est au jury que je m'adresse ensuite avec reconnaissance, puisqu'il a bien voulu accepter de lire et d'évaluer ce travail, en partie pendant l'été. Je suis impatiente de recueillir leurs avis et de pouvoir soutenir ce sujet, s'ils l'autorisent.

Je me souviendrai longtemps des deux formidables années d'enquête sur le terrain, qui se sont déroulées dans des conditions optimales grâce aux personnes citées précédemment, ainsi qu'aux entrées privilégiées que m'ont offertes les directeurs de services des intercommunalités choisies en Bretagne. Sans l'intervention de Katell Chomard (Lorient), Fanny Kerjouan (Dinan), Anne Guillouët (Brocéliande) et Rodrigue Henrio (Vitré), afin de me permettre d'accéder aux réunions et aux acteurs politiques interrogés, la récolte des données n'aurait pas été possible. Je les remercie de leur aide et des pistes de recherche suggérées. J'ai pris beaucoup de plaisir à rencontrer les élus et les techniciens, qui se sont montrés coopératifs voire enthousiastes, en me proposant parfois des sorties et des visites de sites très éclairants pour comprendre les enjeux de leur territoire. J'aimerais souligner en particulier la gentillesse d'Henri Doranlo, maire de Maxent (35), qui m'a accordé beaucoup de son temps et qui m'a enchantée par sa

vision des paysages de Brocéliande, par le biais de leur histoire - derrière le mythe et l'enchantement justement ! - et de leur géologie.

Cette thèse est l'aboutissement d'un cursus scolaire et universitaire au cours duquel j'ai croisé la route d'enseignants d'une part, et de professionnels du paysage et du patrimoine d'autre part, qui ont forgé ma pensée. Ce sont d'abord mes professeurs d'école, de collège et de lycée qui sont gravés dans ma mémoire ; leurs conseils, leurs analyses, leurs intonations et leurs caractères sont des souvenirs très vivants, qui me sont revenus avec émotion lorsque j'ai eu à dispenser mes premiers cours. Je leur dois cet amour de la connaissance, qu'ils savaient si bien mettre en mots et en images, et le désir de le partager du mieux possible. Mon parcours dans l'enseignement supérieur n'a pas été moins peuplé de personnalités marquantes, qui sont elles-mêmes de véritables guides encore aujourd'hui. La période du master m'a permis de développer des premiers axes de recherche dans le prolongement desquels la thèse se situe. Je profite donc de ces quelques pages pour transmettre mon bon souvenir à l'équipe enseignante du master Territoires, Espaces, Sociétés (TES) de l'EHESS, à Sandrine Robert, qui fut ma directrice de mémoire dans cet établissement, à Anne Ritz-Guilbert qui m'a suivie à l'École du Louvre, et à Christian Piozzoli de la DRAC Île-de-France, qui m'a également mis sur la voie de la recherche en me proposant ce sujet de master 1 sur la ville et le territoire de Dourdan. J'ai aussi une pensée pour le château de Dourdan et ses conservateurs, que je m'empresserai d'aller saluer dès le dépôt de ce volume.

Si ce doctorat n'aurait assurément pas été le même sans eux, je n'aurais pas pu le mener à bien non plus sans ma famille. Je n'ai pas de mots assez forts pour dire à mes parents à quel point je les remercie d'avoir rendu tout cela possible, du point de vue intellectuel et pratique. Leur contribution à ce tapuscrit doit être lue entre chaque ligne, pour ce goût de l'effort qu'ils m'ont transmis, cette envie de se surpasser, dans une attitude qui doit savoir rester humble. Papa, je crois que cette thèse est un témoignage supplémentaire du sens politique (et juridique !) que tu m'as communiqué(s), et qui se prolonge ainsi sur une autre génération. Maman, (mon radar orthographique personnel !), je n'aurais jamais réussi sans ton regard à la fois intéressé et affûté, et je te dois cet amour des livres et de la rédaction. J'ai l'extrême privilège aussi d'avoir un frère et deux sœurs qui ont chacun des talents qui m'inspirent, et dont je suis admirative. À l'heure d'achever ce travail, je leur demande pardon pour le temps que je n'ai pas pu passer avec eux ou que j'ai parfois gâché à cause de mes angoisses.

Les plus beaux moments vécus durant ces quatre années ont été le fruit d'une merveilleuse rencontre, la plus belle qui soit. Je suis fière aujourd'hui de pouvoir mettre ma thèse à côté de la tienne, Louis. Pour tout le bonheur et la sérénité que tu m'apportes, pour cette mise en page que je n'aurais certainement pas pu faire moi-même, je te suis infiniment reconnaissante. Je te remercie aussi de m'avoir donné une nouvelle famille sur l'immense soutien de laquelle j'ai pu compter.

Je pense aux amis de toujours, Astrid, Anne-Sophie, Marie-Christine, Christian, Céleste et Rose.

Je ne peux pas achever ces remerciements sans exprimer ma gratitude au laboratoire ESO du Mans qui m'a accueillie à bras ouverts à partir de septembre 2021. Enfin, mille mercis à Laure qui m'a aidée à tenir jusqu'au bout grâce à des séances d'ostéopathie « en urgence », les dernières semaines.





# SOMMAIRE

<b>Introduction générale</b> .....	<b>1</b>
<b>Acte I : Mise en place du décor et des personnages</b> .....	<b>9</b>
Chapitre 1. Paysage et documents d'urbanisme : un sujet vu et revu ? .....	11
Chapitre 2. Faire territoire... et faire paysage en Bretagne .....	55
<b>Acte II : L'intrigue</b> .....	<b>81</b>
Chapitre 3. Traduire le paysage par les instruments .....	83
Chapitre 4. Le temps de la traduction du paysage dans le PLU(i) .....	185
Chapitre 5. De la traduction à l'interprétation du paysage.....	307
<b>Acte III : Dénouement et perspectives.....</b>	<b>405</b>
Introduction.....	407
Chapitre 6. Vers un guide « PLU(i) et paysage » à destination des élus .....	409
Chapitre 7. Construire la mémoire du processus d'élaboration des Plans locaux d'urbanisme à travers des <i>storymaps</i> .....	437
Conclusion .....	469
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>471</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>481</b>
<b>Table des figures .....</b>	<b>499</b>
<b>Table des encadrés.....</b>	<b>513</b>
<b>Table des tableaux.....</b>	<b>515</b>
<b>Table des cartes .....</b>	<b>517</b>
<b>Table des photographies .....</b>	<b>519</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>521</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>561</b>



# Introduction générale

---

À l'heure où les sujets qui se bousculent dans l'actualité semblent toujours plus teintés de gravité, présenter une thèse sur les paysages comme enjeux majeurs de l'aménagement pourrait presque prêter à sourire. Serait-ce un doux rappel des « problèmes » du *monde d'avant* ? Loin de nous l'idée d'idéaliser, par contraste, le contexte dans lequel nous avons entamé ce travail, en décembre 2017. Néanmoins, rarement le passage du temps, entre la formulation du projet de recherche et son aboutissement, n'aura été si significatif qu'au moment de remettre ce tapuscrit. On sait à quel point le temps long de la science s'est scindé des rythmes rapides qui caractérisent nos existences. On sait aussi qu'il existe toujours un risque que les données traitées ou citées ne soient plus à jour quand vient le temps de publier les résultats. Pour autant, il est rare que l'ambiance générale d'une société et que les priorités aient - ou se disent avoir - changé. La crise sanitaire que nous traversons depuis 2020, ajoutée à la guerre en Ukraine, et à l'état de « véritable surchauffe » qu'ont connu l'Arctique et l'Antarctique d'après des enregistrements effectués en mars 2022, fondent ce *monde d'après*. Parallèlement à ces enjeux mondiaux, et notamment à l'urgence climatique, se poursuit et s'accroît la difficulté d'une grande partie de la population à boucler ses fins de mois, compte tenu des prix de l'énergie et des denrées qui ne cessent d'augmenter. Pour ces personnes, ne se dessine pas - ou pas spontanément - de véritable opportunité de changer de mode de vie compte tenu des habitudes ancrées et du manque d'infrastructures alternatives. Dans l'intervalle entre ce que nous nommons le *monde d'avant* et le *monde d'après*, les quatre mois de confinement, entre mars 2020 et mai 2021, liés à l'impossible jugulation des cas de coronavirus par des hôpitaux débordés et déjà en crise, ont tout d'un coup suspendu le temps. Son écoulement et sa plasticité nous sont apparus tout autres. Certains y ont vu une manière de se ressourcer, certains ont souffert, d'autres encore ont trouvé cet étirement impromptu propice à la méditation, voire à la rédaction d'une thèse... Aujourd'hui, la page du confinement étant tournée mais le virus se propageant toujours, mêlé aux aléas auxquels nous avons fait mention, il subsiste un sentiment d'étrangeté, d'instabilité, de déséquilibre. Peut-on « recommencer » à vivre normalement ? Est-ce souhaitable ? Va-t-on « reprendre pied », mais pour aller vers quoi ? Et surtout, n'y a-t-il pas des choses plus urgentes à traiter que la traduction du paysage dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ?

La situation peut être interprétée dans le sens inverse. La plupart des français, ceux résidant en zone urbaine dense du moins, ont été privés de paysage pendant plusieurs mois. La prolongation des mesures de couvre-feu et de restrictions de déplacement, entre les phases d'assignation à domicile, a continué de restreindre la vie au métro-boulot-dodo quotidien, sans échappatoire ou presque. La ruée sur l'immobilier en campagne et en bord de mer, qui a cours depuis lors, est une réponse très nette à cette frustration. Les personnes qui en ont les moyens se sont précipitées d'acquérir leur « carré vert » ou leur « carré bleu<sup>1</sup> » dans des espaces déjà très prisés, tels que la Bretagne et la Normandie, où les biens se vendent en « 48 ou 72 heures<sup>2</sup> », si ce n'est 24 heures. Outre le paradoxe créé par rapport au risque de submersion marine, très prégnant sur la côte Fleurie, et réaffirmé par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, ce mouvement est révélateur d'un besoin de paysage à toute épreuve. L'exemple cité renvoie à

---

<sup>1</sup> Christophe Lemoine, « Immobilier dans le Pays d'Auge, "la situation est inédite, il n'y a plus de biens en stock" », Interview avec Emmanuel Porcq, président de la chambre interdépartementale des notaires de la cour d'appel de Caen, *Le Pays d'Auge*, 14 avril 2021.

<sup>2</sup> *Ibidem*.



des paysages d'exception, mais l'engouement pour des « paysages à vivre<sup>3</sup> » est beaucoup plus répandu et concerne des secteurs également non touristiques. Cette deuxième lecture vient donc contredire la première, et redonner un souffle au sujet ici introduit.

Les éléments puisés dans le portrait succinct de ces deux dernières années mettent en exergue la notion d'*incertitude* et celle de l'*accès* au paysage. *Alea jacta est*, les dés sont jetés, toute la matière de cette thèse est ici suggérée. À travers un Plan local d'urbanisme, il est en effet question de *prévoir* l'aménagement du territoire sur une période d'environ dix ans. Comment *prévoir* quand la part d'*imprévisible* augmente ? Quelle place est donnée au paysage dans la réflexion qui accompagne et ébauche les PLU ? Observe-t-on un glissement des paysages remarquables vers les paysages ordinaires, ceux dont nous avons appris que nous pouvions être privés ? Toutefois, si le paysage se rapporte au *cadre de vie* de tout un chacun, cela veut dire qu'il *est* et *doit figurer* partout dans le document. Par quels moyens rendre cette « totalité paysagère » ?

Plutôt que d'envisager le rôle du PLU au regard de l'évolution des paysages, de leurs valeurs et de leurs significations, c'est davantage le rôle du paysage quant aux mutations du territoire dans leur ensemble qui est « à la mode », selon un basculement de la perspective. Il apparaît du même coup, à la lumière de ce renouvellement de point de vue, que le tableau dépeint par le film d'Éric Rohmer *L'Arbre, le Maire et la Médiathèque*, sorti en 1993, est un peu daté. Les figures satiriques incarnées par un Fabrice Luchini en instituteur défenseur de l'arbre planté au milieu du village, s'opposant à un Pascal Greggory en maire « bâtisseur » et « déraciné », plus préoccupé de politique nationale que de son mandat local, campent alors une situation que l'on cherche à dépasser. Le paysage ne doit plus se résumer à une thématique du débat public parmi d'autres, sans quoi il devient rapidement la « cinquième roue du carrosse ».

Autant de preuves de ce renversement souhaité peuvent être tout d'abord lues dans les analyses prospectives qui se servent du paysage comme trame. On citera par exemple les travaux du Collectif Paysages de l'Après Pétrole (PAP), qui conceptualisent des « paysages de l'énergie » et envisagent ceux de demain par le dessin (cf. figure 1). Anticiper le paysage de l'avenir sous cette forme, incite non seulement à réfléchir à l'allure modifiée des espaces, mais aussi aux pratiques qui s'y installent. Celles-ci se laissent imaginer, presque de manière ludique, à partir de l'évocation qui en est faite. La transition écologique et sociétale *par* le paysage, telle que pensée par Bertrand Folléa<sup>4</sup>, est une preuve de la pertinence du paysage comme *moteur* de l'action dans le *monde d'après*. De même, s'exprimer en termes de « paysages alimentaires » est un motif de plus en plus récurrent dans le cadre de l'urbanisme durable, et permet de relier des aspects aussi concrets et divers que la perception des sens, l'approvisionnement en nourriture, les lieux de consommation et la qualité des mets placés dans l'assiette. Plus encore qu'un réseau, le paysage tisse des faisceaux multiples entre les hommes et leurs bassins de vie, par le biais de leurs usages. Il ne se prête pas uniquement à la contemplation, et ainsi, il n'est pas détaché de leurs préoccupations habituelles. Dès lors le paysage et « l'habiter » sont intrinsèquement noués<sup>5</sup>. Le paysage investit aussi le domaine de la santé, mentale, physique, psychique, et propose une forme réactualisée de l'appréhension du monde par un « sentiment de la nature<sup>6</sup> » propice au bien-être, en ces temps si bouleversés par la confrontation de forces contraires. Une des antithèses est par exemple que l'on vit plus longtemps mais dans des états gouvernés par l'anxiété. Nous renvoyons au cycle de vidéos conçues en 2021 par Laurence Le Dû-Blayo et Anne-Cécile Hoyez en partenariat avec les villes de Dinan et Lanvallay<sup>7</sup>, qui insistent sur les vertus de la

<sup>3</sup> Laurence Le Dû-Blayo, *Le paysage en Bretagne, enjeux et défis*, Plomelin, Éditions Palantines, 2007, p. 318.

<sup>4</sup> Bertrand Folléa, *L'archipel des métamorphoses. La transition par le paysage*, Marseille, Parenthèses, 2019.

<sup>5</sup> Jean-Marc Besse, *Habiter : un monde à mon image*, Paris, Flammarion, 2013.

<sup>6</sup> Thierry Paquot, *Le paysage*, Paris, La Découverte, 2016, p. 45-68.

<sup>7</sup> Exposition NatureS en Ville, Dinan et Lanvallay, édition 2021, <http://eso-rennes.cnrs.fr/fr/manifestations/archi>

marche, du lien à l'arbre et à l'eau - sons de la nature, textes littéraires et scientifiques à l'appui -, dans une perspective paysagère résolument orientée vers la revendication d'un *droit au paysage*.

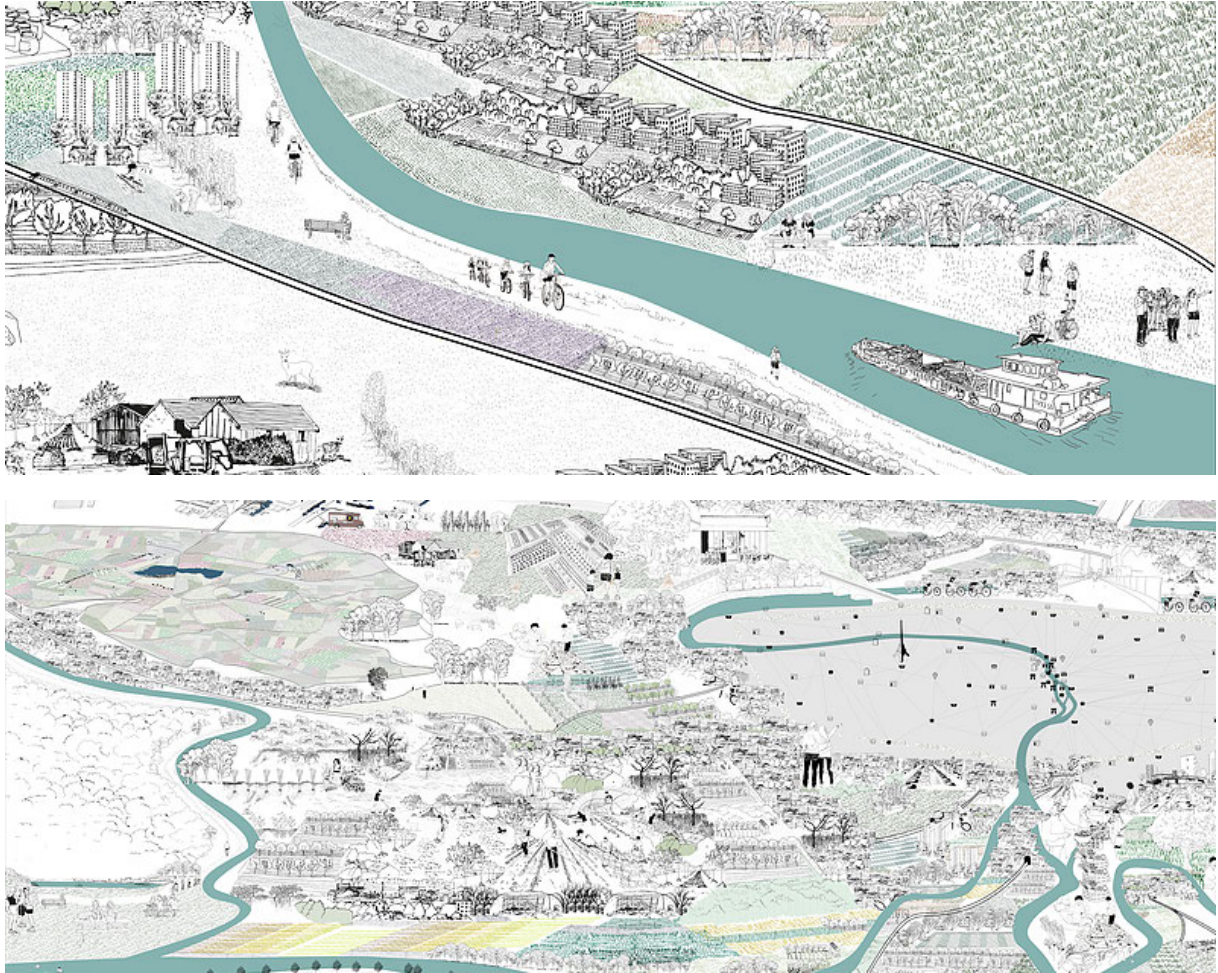


Figure 1 : Zoom sur les paysages de la Métropole Parisienne 2050 selon le scénario Afferres2050, conception et réalisation par INITIAL Paysagistes, Collectif PAP, soutenu par l'Agence de l'eau Seine Normandie, <http://www.paysages-apres-petrole.org/campagne-des-paysages-dafterres-2050/>

En Bretagne, à la fois du côté de l'université et des acteurs publics, cet intérêt pour des paysages de proximité est désormais clairement mis en valeur. On peut en juger par les journées d'études intitulées « Vers un paysage de qualité, pour qui ? comment ? », qui se sont déroulées les 12 et 13 mai derniers à l'Université Rennes 2, coorganisées par le laboratoire Espaces et Sociétés, et l'Observatoire de l'Environnement en Bretagne (OEB). Les communications ont fait la part belle aux dimensions sociales des politiques publiques de paysage (intervention du Ministère de la transition écologique) et aux perceptions habitantes dans la connaissance et la gestion des paysages (contributions sur des expériences régionales et internationales). Si Laurence Le Dû-Blayo écrivait, en 2007, « Certes, la Bretagne possède des paysages magnifiques et certes, les Bretons y sont très attachés mais pour autant, dans la pratique, les dynamiques territoriales ont souvent eu un effet plus perturbateur que créateur<sup>8</sup> », la situation et/ou du reste, la prise de conscience semblent avoir fait du chemin. En plus des travaux conduits de manière indépendante par les chercheurs, ce sont les partenariats, notamment entre l'Université Rennes 2 et le Conseil régional de Bretagne, qui portent cette dynamique sur le long terme. La présente thèse est financée par ces deux

ves/exposition-natures-en-villes-2021.html, [consulté le 11.07.2022].

<sup>8</sup> L. Le Dû-Blayo, *op.cit.*, p. 336.

institutions, dans la continuité de deux autres doctorats, qui marquent l'évolution des problématiques et des angles d'approche attachés à la notion de paysage. La thèse d'Émilie Bourget, soutenue en 2011, aboutit à la création d'un guide sur les paysages de Bretagne, qui propose un découpage et une caractérisation d'ensembles paysagers à l'échelle régionale<sup>9</sup>. La thèse de Caroline Guittet, soutenue en 2016, contribue à développer une Plateforme des Observatoires Photographiques du Paysage en Bretagne (POPP-Breizh)<sup>10</sup>, ayant pour dessin d'améliorer la gouvernance territoriale par un suivi régulier des permanences et des mutations du paysage. En plus de marquer nettement la transition « de la connaissance à l'action » ce travail ouvre vers une compréhension et une maîtrise élargies de l'impact des infrastructures sur les paysages en fédérant un réseau d'acteurs locaux en Bretagne, élus, techniciens (et à travers eux collectivités et services déconcentrés de l'État), habitants et professionnels impliqués dans la constitution et l'animation des Observatoires Photographiques du Paysage (OPP)<sup>11</sup>.

Notre sujet de recherche participe de cette déclinaison de la focale, de l'échelle régionale à la commune, en passant par l'intercommunalité. Il est également soutenu par le Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, qui s'intéresse en particulier aux méthodes de formation des élus au paysage, notamment pour permettre la création de lotissements de qualité, qui sont souvent les zones laissées pour compte de l'aménagement. En revanche, le dessin, la photographie, la vidéo, les sons, les textes, supports qui ont jalonné notre propos jusqu'ici, contrastent avec le plan (cf. figure 2). Ils offrent, en comparaison de ce dernier, des représentations du paysage qui semblent aptes à assister l'action publique, moyennant toutefois une médiation qui se charge de révéler les « règles du jeu » selon lesquelles ils peuvent être utilisés. En mettant de côté le plan, ce bilan nous ramène avec perplexité au rôle joué par le PLU dans la prise en compte du paysage par les concepteurs d'espaces au sens large.

Comme nous le rappelle Thierry Paquot, Yves Lacoste, dans son *Dictionnaire de la géographie* (2003), « incite le lecteur à ne pas confondre la carte et le paysage et conseille d'accéder à un point en hauteur afin de regarder le paysage [mettant] en œuvre une conception de la géographie liée à l'action<sup>12</sup> ». Dans le même ordre d'idée, la notice « Paysage » de Jean-Louis Tissier dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (2003), rapporte la définition suivante : « Agencement matériel d'espace - naturel ou social - en tant qu'il est appréhendé visuellement, de manière horizontale ou oblique, par un observateur. Représentation située, le paysage articule plusieurs plans, permettant l'identification des objets contenus, et comprend une dimension esthétique<sup>13</sup> ». Les plans auxquels il est fait référence sont les plans de l'image, et non la carte, à laquelle correspond bel et bien au contraire le zonage du PLU. En outre, avec le PLU, pour poursuivre le parallèle avec les autres productions graphiques, il s'agit moins de disposer d'une aide à l'action que d'un outil propre à guider la mise en œuvre opérationnelle des projets d'urbanisme. Par voie de conséquence, on attend de ce type d'instrument qu'il soit d'autant plus fiable et complet, qu'il est sollicité en permanence. Or, lors d'une demande de construction ou d'extension, c'est bien à l'échelle de la parcelle que le PLU est attendu au tournant pour délivrer des informations suffisamment claires quant au(x) paysage(s) à respecter ou à fabriquer. La démarche qui y pourvoit est donc celle d'une traduction du paysage dans le règlement

<sup>9</sup> Flavie Barry, Laurence Le Dû-Blayo, David Gobin, *et al.*, « Les paysages de Bretagne », Région Bretagne, 2013. Guide disponible en ligne : <https://bretagne-environnement.fr/paysages-bretagne>, [consulté le 03.07.2022].

<sup>10</sup> Accessible en ligne à l'adresse : <https://popp-breizh.fr/public/popp> [consulté le 11.07.2022].

<sup>11</sup> Laurence Le-Dû-Blayo, Caroline Guittet, « Un projet partagé au service des acteurs : la plateforme d'Observatoires photographiques du paysage en Bretagne (POPP-Breizh) », *Projets de paysage*, n° 15, 2016 [en ligne].

<sup>12</sup> T. Paquot, *op.cit.*, p. 18.

<sup>13</sup> Jean-Louis Tissier, « Paysage », in Jacques Lévy, Michel Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, cité par T. Paquot, *op.cit.*, p. 19.

d'urbanisme, véritable gageure au vu de la nature planimétrique du document<sup>14</sup>, avant même d'évoquer les contraintes posées par son caractère juridique. C'est ce passage de la trois dimensions à la deux dimensions, et les débats entre acteurs qu'il occasionne - finalement si éloignés du film d'Éric Rohmer ? - dont nous voulons explorer les ressorts. Ce programme de recherche emprunte le chemin de l'intégration du paysage dans la planification territoriale, plus traditionnel que celui tracé par les quelques chantiers recensés précédemment, qui se rapportent au(x) « paysage(s) ressource(s)<sup>15</sup> » pour imaginer nos futurs environnements.

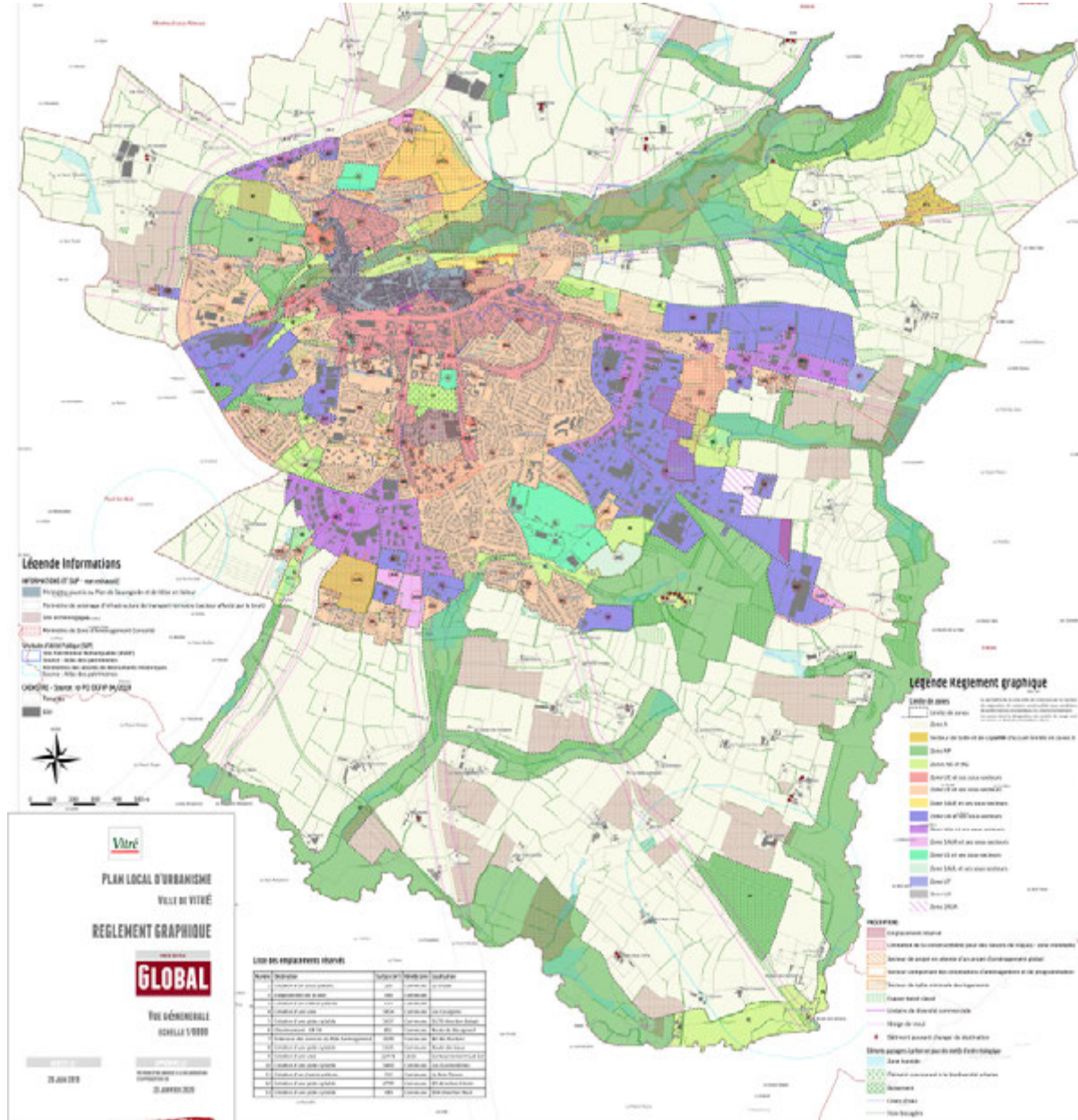


Figure 2 : Le zonage ou règlement graphique du Plan local d'urbanisme de Vitré, 2020

<sup>14</sup> Il existe des méthodes pour cartographier précisément des cônes de visibilité, cf. Samuel Robert, « Cartographier la visibilité de la mer pour la gestion d'un littoral : une expérimentation sur la Côte d'Azur », *L'espace géographique*, vol. 40, n°3, 2011, p. 215-230.

<sup>15</sup> Le paysage « ressource », dans le sens ici suggéré, n'est pas seulement à entendre comme bien de consommation, mais plus généralement comme « ressource utilisée de différentes manières dans le système géographique au sein duquel navigue [...] [un] groupe de référence », Steve Déry, « Le paysage comme ressource », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne], 2012.

Cette entrée en matière, malgré le découragement que pourrait susciter le contexte général, et les doutes exprimés relativement au sujet qui nous occupe, est néanmoins rattrapée par le véritable enthousiasme que nous allons mettre à faire se rencontrer deux horizons conceptuels différents, pour mener l'enquête. Il s'agit premièrement de la posture des géographes et des paysagistes découverte lors de la thèse, et deuxièmement d'une direction exploitée en master, que nous pourrions résumer à l'apprentissage par le passé<sup>16</sup>. Celle-ci ne nous semble pas divergente par rapport à la première ; elle serait même plutôt convergente, si l'on estime qu'elle la rejoint en progressant dans l'autre sens. Les paysages d'hier viennent théoriquement à la rencontre des paysages de demain. Ils peuvent participer à la réflexion prospective en révélant des processus de transmission sur lesquels les paysages d'aujourd'hui ont intérêt à s'appuyer. Cependant, là où la prédominance des représentations sociales se lit aussi bien dans les recherches que dans les outils développés, la seconde posture priorise la trajectoire et le système, plus proche en cela de l'écologie du paysage et des géosystèmes. Elle est par conséquent davantage tournée vers la dimension spatiale du paysage, à travers laquelle elle creuse la question des effets du temps. La planimétrie est donc sa source, et le parcellaire, son matériau de travail.

Michel Serres ne rappelle-t-il pas que le paysage, en tant que surface cultivée et habitée par les hommes, est à l'origine institué par le cadastre ? La citation ci-dessous fournit en passant une explication au « *Nul n'entre ici s'il n'est géomètre* » du fameux frontispice de l'Académie d'Athènes fondée par Platon :

« Premières lois sur la Terre. Le temps régulier venu, les crues du Nil noyaient les limites des champs cultivables dans la vallée alluviale que le fleuve fécondait : aussi, au débit d'étiage, des fonctionnaires royaux, appelés harpénodaptes, arpenteurs ou géomètres, mesuraient à nouveau les terres mêlées à la boue et les limons pour en redistribuer ou en attribuer les parts. La vie reprenait. Chacun revenait chez soi pour vaquer à ses travaux. [...] La décision sur les bornes et les frontières paraît, en effet, originelle ; sans elle, pas d'oasis séparée du désert ni, trouant la forêt, de clairière où les paysans s'adonnent au travail d'agriculture, pas d'espace sacré ou profane, l'un de l'autre isolé par le geste des prêtres, pas de définition enserrant un domaine, donc ni langage précis sur lequel s'accorder ni logique ; pas de géométrie enfin<sup>17</sup> ».

En conclusion de son *Contrat naturel*, Michel Serres formule aussi l'idée que la corde de l'harpénodapte (ou du géomètre), en posant des limites, crée surtout le droit. Or celui-ci « *rend les bords sensibles*<sup>18</sup> », et d'une corde raide, on passe à la courbure de la corde souple, celle qui relie, enserre et réunit, à la fois les hommes, les animaux et les choses.

À l'autre bout de la chaîne des temps, pour « *un humanisme régénéré*<sup>19</sup> », Edgar Morin appelle aujourd'hui à une « *raison sensible*<sup>20</sup> » :

« Les carences politiques, économiques, sociales révélées par la pandémie, ainsi que les grands dangers de régression qu'elle a pu augmenter, rendent indispensable une nouvelle Voie. Pourquoi une *voie* et non une *révolution* ? Parce que la révolution soviétique puis la maoïste ont produit une oppression contraire à leur mission d'anticipation et parce que leur échec final a restauré ce qu'elles avaient voulu liquider : capitalisme et religion. Pourquoi *voie* et non *projet de société* comme il est dit couramment ? Parce que le projet de société est une notion statique totalement inadéquate dans un monde en transformation.

<sup>16</sup> La formation en question s'est déroulée parallèlement à l'École du Louvre et à l'EHESS entre 2015 et 2017, où nous avons mené une étude de Dourdan et de son territoire sur la longue durée, de l'Antiquité aux secteurs de protection du patrimoine contemporains.

<sup>17</sup> Michel Serres, *Le contrat naturel*, Paris, Flammarion, 2020 [1990], p. 111-112.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 203.

<sup>19</sup> Edgar Morin, *Changeons de voie : les leçons du coronavirus*, Paris, Denoël, 2020, p. 130.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 134.

Comme nous sommes emportés par le devenir historique, nous exposons ici un certain nombre d'idées-guides et de propositions afin d'ouvrir des chemins de transformation<sup>21</sup> ».

La quête d'une nouvelle Voie, qui ne serait ni *révolution* ni *projet de société*, laisse la place au motif de la trajectoire, de la corde, du bord, et de la « ligne épaisse ».

Nous puisons les ferments de notre réflexion au sein de ces deux pensées philosophiques, à la charnière entre la *raison* et le *sensible*. Si des cadres théoriques seront issus de l'observation des paysages sur la longue durée, à l'aune de ses formes, l'acception du paysage s'enrichira du sensible dans ce travail doctoral, et les méthodes d'enquête se tourneront complètement vers celles de la géographie sociale. Par rapport à l'étude du passé, nous aurons la chance de fouler des paysages incarnés et de rencontrer des acteurs pris dans des processus de planification territoriale, que nous pourrions appréhender en temps réel. Toutefois, la lecture des phénomènes approchés se fera toujours selon cette paire de lunettes à double foyer : où ces deux champs théoriques accouplés nous conduiront-ils ? Si un accord entre les définitions du paysage est parfois difficile à atteindre, il n'en reste pas moins que le point névralgique de la rencontre se situe dans l'optique d'une *recherche pour l'action*. Ainsi, nous contribuerons au chantier des indicateurs de paysage piloté par le pôle paysage de l'OEB<sup>22</sup>, ayant pour ambition de mesurer l'état de santé des paysages dans le temps (et d'œuvrer en vue de leur maintien, voire de leur amélioration), en s'intéressant aussi bien à leurs évolutions physiques qu'à leur prise en compte par les politiques publiques. Ces indicateurs sont qualitatifs et quantitatifs, et l'évaluation qu'ils autorisent a vocation à être répétée régulièrement. Ils sont principalement mis à disposition des élus et des techniciens dans une perspective de suivi, mais également de préfiguration des actions *sur* ou *pour* les paysages. C'est pourquoi nos résultats, concernant les leviers et les freins de l'intégration du paysage dans les PLU communaux et intercommunaux (PLU(i)), permettront de fournir quelques pistes pour la rédaction de prochains documents d'urbanisme, traduites notamment sous la forme d'un jeu d'indicateurs de paysage.

La première partie de la thèse jettera les bases de la coopération entre les deux traditions scientifiques desquelles nous nous réclamons. Elle formulera la problématique, les hypothèses de travail et d'analyse. Nous y présenterons enfin les terrains choisis pour l'enquête. La seconde partie expose les analyses conduites et apporte des réponses aux interrogations initiales. Elle est construite sur un canevas chronologique, donnant à voir le déploiement des processus d'élaboration des PLU(i) investigués. La troisième partie introduit deux outils créés ou développés pour tendre vers une meilleure utilisation du PLU(i) à des fins paysagères.

<sup>21</sup> Edgar Morin, *op.cit.*, p. 81-82.

<sup>22</sup> Ce chantier est animé par un groupe de travail formé en 2016, réunissant de nombreux partenaires en Bretagne (institutions, collectivités, associations, université) qui se réunit régulièrement afin de créer des indicateurs sur la base des Atlas de paysage et des OPP bretons, et d'enquêtes inédites, comme celle en cours sur les représentations paysagères. Nous avons pu assister à de nombreuses étapes de ce projet « indicateurs ».



# **Acte I :**

## Mise en place du décor et des personnages





# Chapitre 1. Paysage et documents d'urbanisme : un sujet vu et revu ?

---

## Introduction

Prenons ici le risque de décevoir d'emblée nos lecteurs les moins initiés et peut-être - si nous osons leur attribuer ce qualificatif - les plus enthousiastes. *A priori*, le sujet de cette thèse - la thématique dans laquelle il s'insère du moins : « paysage et documents d'urbanisme » - n'est pas de prime jeunesse. Sans doute les lecteurs les moins profanes y verront-ils un moyen d'affronter directement la critique, tout en espérant l'écarter rapidement - en tout cas sur ce point. Du reste avons-nous rappelé dans l'introduction générale le contexte qui est à l'origine de cette recherche, et qui trouve ses racines dans la dynamique du partenariat conclu depuis plusieurs années entre la Région Bretagne et le laboratoire ESO Rennes (cf. introduction). De manière plus personnelle, ce titre, un peu déroutant au démarrage d'un travail qui se doit de présenter quelques aspects innovants, si ce n'est carrément novateurs, nous remémore les discussions vécues lors des comités de thèse entre 2018 et 2021. « *Encore une réflexion axée sur les documents de planification, vous êtes sûre(s) ? Encore une mise à l'épreuve du paysage au jeu des échelles territoriales ? Enfin, pourquoi le PLU(i), étant donné que les paysagistes n'en font certainement pas leur "terrain de jeu" privilégié ?* ».

Loin d'en formuler le reproche après coup à nos excellents accompagnateurs, nous aimerions au contraire leur faire honneur en leur montrant que nous nous sommes d'autant mieux préparée à défendre ce sujet qu'ils se sont appliqués à le « secouer » dans tous les sens. Nous voulons aussi donner la preuve que certains chantiers ont intérêt à être revisités dans le cadre des thèses de doctorat, après avoir été délaissés, et ce d'autant plus lorsque le monde de la recherche se met au service de la société<sup>23</sup> en proposant des solutions opérationnelles.

Ce chapitre présente un état de la question relativement succinct, en prenant le parti de confronter son appréhension par les scientifiques d'une part, et par les acteurs du paysage dans les territoires d'autre part. Sur la base de ce portrait relativement éclaté, nous ciblerons et détaillerons la problématique qui structure toute la démonstration de ce volume, en ayant soin de clarifier notre positionnement théorique. Ainsi, nous orienterons le propos sur les enjeux de la traduction du paysage en droit de l'urbanisme. Enfin, chacune des trois hypothèses développées afin de guider l'enquête, renverra ensuite au chapitre qui se charge de la confirmer ou de l'infirmer. Celui-ci poursuivra la présentation des cadres théoriques ici introduits et interprétera les résultats de l'analyse conduite.

---

<sup>23</sup> Pour faire écho à la labellisation des établissements d'enseignement supérieur membres du site rennais (UniR) « Science avec et pour la société » reçue le 14 avril 2022.

## I. Un décalage temporel et conceptuel entre sciences du paysage, et action publique paysagère

En sciences du paysage, le nombre de travaux dédiés au paysage saisi par les instruments d'action publique se raréfie. Certes les thèses paysagistes, récemment soutenues<sup>24</sup>, ou en cours (cf. figure 3), dans le droit fil de la pratique professionnelle des paysagistes, sont toujours en contact - plus ou moins étroit - avec les espaces *de* ou *en* projet, donc avec l'urbanisme. Quoi qu'il en soit, la thèse de Lolita Voisin<sup>25</sup>, en 2013, est sans doute la dernière en date à s'intéresser de front à la planification territoriale à l'échelle locale. La thèse de Caroline Guittet<sup>26</sup>, en 2016, se concentre sur l'amélioration de la gouvernance territoriale des paysages, mais à travers les Observatoires Photographiques du Paysage (OPP), qui sont des outils de connaissance et de suivi, jouant éventuellement un rôle d'*aide* à la décision. La thèse de Louise Leconte<sup>27</sup>, en 2019, nous paraît moins matérialiser un « retour en grâce » de la traduction juridique du paysage en elle-même, qu'un changement de point de vue sur les effets de la *Convention européenne du paysage* de 2000, de la percolation dans les contextes législatifs nationaux à la coopération internationale. Le programme des dernières journées doctorales en paysage, qui se sont tenues les 10 et 11 février 2021, donnent à la fois à voir l'ouverture disciplinaire des études sur le paysage, et le retour à l'expérience physique des lieux, qui n'est pas celle du sujet dans une position de contemplation passive, mais celle du sujet actif, engagé corporellement et intellectuellement dans la gestion, la création et la représentation (de tous ordres) de l'espace. Cette thématique s'est violemment heurtée à la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19-coronavirus puisque les journées se sont intégralement déroulées en visioconférence. Elles ont ainsi fait prendre conscience, de manière imprévue mais avec acuité, du caractère crucial de l'accès au paysage et de la participation à sa « construction ».

Les rapports de l'administration française, dont Hervé Davodeau propose une liste très détaillée sur la période 1969-2020, dans son mémoire d'habilitation à diriger des recherches<sup>28</sup>, se détachent moins nettement du sujet. Cela est du reste assez logique puisqu'ils sont généralement dus aux ministères, et à des réseaux d'information nationaux comme Mairie-Conseils, l'association des paysagistes-conseil de l'État, ou encore la Fédération des Parcs naturels régionaux, qui s'occupent de la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires. Cependant, après un « âge d'or » du couple « paysage et droit de l'urbanisme et des collectivités<sup>29</sup> », entre 2000 et 2007, un glissement s'opère dans la manière d'aborder l'action publique paysagère. Si les lois Grenelle (2009-2010), Alur (2014) et Notre (2015)<sup>30</sup> provoquent

<sup>24</sup> Voir Hervé Davodeau, « La recherche de l'action paysagère », Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en géographie humaine et sociale, urbanisme et aménagement, vol. 2, EHESS, Paris, 2020, p. 152-153.

<sup>25</sup> Lolita Voisin, « La mobilisation du paysage par les acteurs publics locaux, un enjeu stratégique de territorialisation ? Réflexions en Loire Moyenne : Blois, Nevers, Saumur », Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme sous la direction de Jean-Paul Carrière et Sylvie Servain-Courant, Université François Rabelais, Tours, 2013.

<sup>26</sup> Caroline Guittet, « Pour une meilleure intégration des Observatoires Photographiques du Paysage dans la gouvernance territoriale (exemple de la région Bretagne) », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Laurence Le Dû-Blayo, Université Rennes 2, Rennes, 2016.

<sup>27</sup> Louise Leconte, « L'action paysagère en France et en Allemagne : la Convention européenne comme cadre commun ? », Thèse de doctorat en géographie et aménagement sous la direction de Fabienne Joliet, Hervé Davodeau et Diedrich Bruns, Université d'Angers, Angers, 2019.

<sup>28</sup> H. Davodeau, *op.cit.*, p. 150-151.

<sup>29</sup> Exemples : « Paysage et documents d'urbanisme », Mairie-Conseils, 2005 ; « SCoT et paysage », Mairie-Conseils, 2006.

<sup>30</sup> Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1). Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2). Loi du 24 mars 2014 pour

quelques come-back<sup>31</sup>, bien que plus thématiques<sup>32</sup>, on passe subrepticement du paysage comme « catégorie<sup>33</sup> » ou objet de l'action publique<sup>34</sup>, à « l'action paysagère<sup>35</sup> ». Soit celle-ci est érigée en fil conducteur des politiques territoriales<sup>36</sup>, soit elle prend son indépendance par rapport aux cadres institutionnels, sur le constat que la traduction réglementaire comporte des limites et n'est pas le vecteur d'action le plus facile à mobiliser. C'est ce processus que nous allons analyser au sein de cette première partie, en montrant que la recherche, au service ou en partenariat avec l'État et/ou les collectivités, a d'abord été évaluative, afin de déceler la place du paysage dans les politiques publiques sectorielles. Ensuite, l'essor de la planification stratégique a vu naître et s'étoffer les paradigmes « territorial et politique<sup>37</sup> » en sciences du paysage. Enfin, l'action paysagère déplace la focale du gouvernement des paysages à la gouvernance paysagère.



Figure 3 : Programme des 8<sup>e</sup> journées doctorales en paysage des 10 et 11 février 2021 organisées sous l'égide du Ministère de la Transition écologique par l'Agrocampus Ouest Angers

l'Accès au logement et un urbanisme rénové (dite « Alur »). Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation du territoire de la République (dite « Notre »).

<sup>31</sup> Exemple : « Loi Alur : le paysage dans les documents d'urbanisme », Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2014.

<sup>32</sup> Exemple : « Trame verte et bleue et documents d'urbanisme, guide méthodologique », Ministère de l'Écologie et du Développement Durable et de l'Énergie, 2013.

<sup>33</sup> Jacqueline Candau, Sophie Le Floch, « Le paysage comme catégorie d'action publique », *Nature, Sciences, Sociétés*, vol. 10, 2002, p. 59-65.

<sup>34</sup> Anne Sgard, « Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun », *Développement durable et territoires* [en ligne], vol. 1, n°2, 2010.

<sup>35</sup> Théorisée par Hervé Davodeau dans son HDR, *op.cit.* Nous reviendrons dans les chapitres 3 et 4 sur ce concept. Il suffit pour l'instant de repérer le basculement du nom commun « paysage », qui désigne un objet, à l'adjectif « paysagère », qui qualifie l'action.

<sup>36</sup> Les politiques publiques forment un des trois contextes d'étude de l'action paysagère par Hervé Davodeau, *op.cit.* (cf. figure 70, chap. 4, I.1.3).

<sup>37</sup> Anne Sgard, Marie-José Fortin, Véronique Peyrache-Gadeau, « Le paysage en politique », *Développement durable et territoires* [en ligne], vol. 1, n° 2, 2010.

Au total, il nous semble qu'il existe **un décalage entre l'intérêt conçu pour la question de la prise en compte du paysage dans le PLU(i) du côté des chercheurs et des professionnels du paysage d'une part, et les attentes ou les besoins des acteurs locaux - élus et agents des communes et des intercommunalités - d'autre part**. Le rythme des premiers n'est pas celui des seconds. Tandis que les uns ont tendance à privilégier un constant renouvellement, les autres sont concernés par des enjeux plus récurrents, bien que soumis à des cycles en fonction des « modes » et de la mise en compatibilité obligatoire avec la législation en vigueur.

## 1.1. Les apports de la recherche évaluative à la question de la prise en compte du paysage dans les politiques publiques sectorielles

Certes l'engouement pour la déclinaison des enjeux paysagers dans les politiques sectorielles a d'abord été quasi concomitant dans le monde de la recherche et dans l'action publique. La loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, dite « loi paysage » motive la création de Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP), dans le champ spécifique de la sauvegarde du patrimoine, et renforce le niveau de détail des Plans d'Occupation des Sols (POS)<sup>38</sup>, dont certains peuvent être dits « qualitatifs ». Ils « doivent » alors garantir « la préservation de la qualité des paysages » et « maîtrise[r] [...] leur évolution », en identifiant et délimitant « les quartiers, rues, monuments, sites, éléments de paysage et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique » et en définissant « le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection<sup>39</sup> ». On trouve un relais de ces dispositions prises à l'échelon national dans un article du *Moniteur*, daté du 24 janvier 1997, qui se fait l'écho des premiers retours d'expérience de terrain, dont les zones inconstructibles tracées par exemple dans le POS de Saint-Flour (Cantal) afin de préserver des vues sur la vieille ville<sup>40</sup>. Autre preuve de la dynamique suscitée par l'amendement du *Code de l'urbanisme*, le guide édité par la Direction Régionale de l'Environnement de Lorraine en 1998 « permettant d'intégrer les préoccupations paysagères dans les POS<sup>41</sup> ».

La même année, donc consécutivement à ces initiatives portées par les collectivités, le programme « Politiques publiques et paysages » est lancé par le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement de l'époque. Il permet de financer vingt-quatre projets de recherche d'organismes et d'établissements divers (Cemagref, CNRS, Inra, écoles de paysage, écoles d'architecte) entre 1998 et 2004. La feuille de route énonce trois grands objectifs, dont la « connaissance des processus à l'œuvre dans l'action publique, [c'est-à-dire] :

- la place et le statut du paysage dans l'action publique ;
- les représentations véhiculées par les acteurs et leur influence sur l'action publique ;
- les jeux et les stratégies des acteurs ;

<sup>38</sup> Ce sont les ancêtres des PLU(i) ; ils ont été remplacés par la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (dite « SRU ») du 13 décembre 2000.

<sup>39</sup> *Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages* du 8 janvier 1993, article 3 (I et II).

<sup>40</sup> Nathalie Coulaud, « Urbanisme : Un POS garant de la qualité du paysage », *Le Moniteur* [en ligne], 24 janvier 1997, [consulté le 18.06.2022].

<sup>41</sup> DIREN Lorraine, « Guide méthodologique permettant d'intégrer les préoccupations paysagères dans les POS », 1998.

- les effets de l'action sur la matérialité du paysage et leurs répercussions en retour sur les représentations sociales ;
- la connaissance des interactions entre les politiques publiques<sup>42</sup> ».

Le programme, bien que piloté par l'État, ce qui lui confère un caractère « institutionnel » (voir citation *infra*), s'apparente à une « recherche évaluative », tant par l'équipe rassemblée que par l'ambition poursuivie :

« On utilise parfois l'expression de "recherche évaluative" pour désigner les techniques et méthodes des sciences sociales appliquées à l'analyse des effets de l'action publique [et] afin de bien marquer la différence entre l'évaluation [comme] démarche à caractère institutionnel et à visée opérationnelle, et les activités de recherche qui lui sont liées<sup>43</sup> ».

De manière générale, l'évaluation des politiques publiques a pour but de se pencher sur les effets des mesures adoptées, en considération « [des] moyens mis en œuvre, [des] réalisations obtenues, [et des] effets prévus et non prévus produits dans le public, notamment en termes de modifications de comportements et de représentations<sup>44</sup> ». Le bilan critique des enquêtes, dressé par Daniel Terrasson<sup>45</sup>, est assez contrasté. La conclusion principale pointe le peu de poids que pèsent globalement les politiques de paysage face aux arguments aménagistes et économiques. Elle souligne également que les représentations des habitants sont très faiblement prises en compte dans l'action publique. Concernant les points ci-dessus cités, l'importance de l'interprétation et de la (ré)actualisation des objectifs politiques par les acteurs locaux (élus et experts), ressort nettement. Le colloque de clôture du programme s'est tenu à Bordeaux du 2 au 4 décembre 2004, et a donné lieu à une publication intitulée *Paysages : de la connaissance à l'action*, parue en 2007<sup>46</sup>. L'appel à communications visait à comparer les travaux conduits jusqu'alors - centrés sur la France - avec d'autres expériences européennes. Il s'agissait en outre de commencer à progresser sur les nouvelles pistes ouvertes à l'issue du chantier de recherche, et notamment sur les sujets de la gouvernance - donc l'incarnation des dispositifs et instruments d'action<sup>47</sup> - et de la participation de la société civile aux processus de décision<sup>48</sup>.

La thèse de Didier Labat, soutenue en 2011, se situe dans le prolongement direct de ce colloque et de cet ouvrage, en proposant une analyse très complète du SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux. En effet, il est étudié depuis son ancrage au sein d'une histoire politique longue, jusqu'à la réception des mesures prises dans le document par les habitants du territoire, ces mesures ayant été entre temps traduites dans les PLU des communes de l'agglomération. La partie traitant de la déclinaison des orientations du SCoT dans les PLU focalise logiquement notre attention. D. Labat prouve que les « orientations [du SCoT]

<sup>42</sup> Daniel Terrasson, « Un tournant dans la recherche sur le paysage en France : contexte et apports du programme Politiques publiques et paysage », *Natures Sciences Sociétés*, n° 14, 2006, p. 190.

<sup>43</sup> Bernard Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, 2008, p. 7.

<sup>44</sup> Définition de Jean-Pierre Nioche (1984), citée par Pierre Muller, *Les politiques publiques, Que sais-je*, Paris, PUF, 1990, p. 118, et adoptée par Didier Labat dans sa thèse de doctorat en architecture et aménagement de l'espace.

<sup>45</sup> Daniel Terrasson, art.cit.

<sup>46</sup> Martine Berlan-Darqué, Yves Luginbühl, Daniel Terrasson, *Paysages : de la connaissance à l'action*, Versailles, Éditions Quae, 2007, p. 13.

<sup>47</sup> Par exemple, Jacqueline Candau, Patrick Moquay, « Le discours polyphonique des maires lors d'une intervention paysagère », in M. Berlan-Darqué, Y. Luginbühl, D. Terrasson (éd.), *op.cit.*, p. 211-223.

<sup>48</sup> Par exemple, Santiago Fernandez Muñoz, Rafael Mata Olmo, « L'intégration de la participation publique à trois projets d'aménagement du paysage dans la région de Murcie (Espagne) », in M. Berlan-Darqué, Y. Luginbühl, D. Terrasson (éd.), *op.cit.*, p. 239-250.

les mieux définies et les mieux justifiées<sup>49</sup> », « les mieux localisées<sup>50</sup> » aussi, sont les plus opérationnelles. En revanche, elles sont davantage intégrées aux Projets d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) des PLU, qui appartiennent au *droit souple*, à l'image des prescriptions du SCoT, qu'à leurs pièces réglementaires, qui ressortissent du *droit dur*. L'auteur confirme surtout l'idée - ébauchée dans le programme « Politiques publiques et paysage » - que la qualité et l'efficacité de la traduction du paysage sont très variables, ce qui implique que des facteurs « d'amélioration » ou de « limitation » voire « d'empêchement » de celle-ci, interfèrent avec la « simple » obligation de mise en compatibilité du SCoT avec les PLU. Entre autres paramètres facilitateurs, quand un PLU est élaboré à partir d'une étude paysagère locale ou d'une charte de paysage, alors le lien avec le SCoT est mieux assuré<sup>51</sup>. Ces éléments explicatifs relèvent du *processus* de planification et justifient par conséquent que ses rouages soient éclairés : « l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, le pilotage du document d'urbanisme, les moyens et les compétences associés, l'ambition des décideurs et la participation du public sont des paramètres importants<sup>52</sup> ». D. Labat s'insère donc dans la lignée des *planning studies*, dont le « cœur de métier » est l'évaluation de l'action publique, tout en élargissant cette perspective « classique » aux modalités de l'intervention - paysagère en l'occurrence -, afin de mieux saisir et expliquer les phénomènes de décalages éventuels entre les « théories d'action<sup>53</sup> » et l'application réelle des politiques publiques.

Cette phase « évaluative » de la traduction du paysage dans les outils d'aménagement à plusieurs échelles, est complétée par les travaux qui s'intéressent à la prise en main de la *Convention Européenne du Paysage* (CEP), rédigée en 2000 à Florence, par les pays membres de l'Union européenne (Danemark, France, Espagne...), ou européens (Norvège, Suisse, Ukraine...). Ce texte cadre engage chaque signataire « à définir et à mettre en œuvre des politiques de paysage, visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages » et « à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage<sup>54</sup> ». La Convention fixe également une acception de la notion de paysage, « partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations<sup>55</sup> », qui doit servir de base aux dynamiques de coopérations internationales, comme à sa mise en œuvre dans chaque pays l'ayant ratifiée. Nous avons d'ailleurs choisi le même point de départ, en considérant qu'il était raisonnable de s'aligner sur cette définition à la fois englobante et consensuelle, afin de conduire l'analyse des PLU(i) bretons, la France ayant définitivement adopté la CEP

<sup>49</sup> Didier Labat, « Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux », Thèse de doctorat en architecture et aménagement de l'espace sous la direction de Pierre Donadieu, AgroParisTech, Paris, 2011, p. 402.

<sup>50</sup> D. Labat, *op.cit.*, p. 402.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 327.

<sup>52</sup> *Ibid*, p. 401-402.

<sup>53</sup> « La théorie d'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 », Olivier Aznar, Marc Guérin, « La clarification des théories d'action, une approche préalable indispensable dans l'évaluation des politiques paysagères : une application au cas d'une zone rurale auvergnate », *Ingénieries*, numéro spécial, 2002, p. 176, cité par D. Labat, *op.cit.*, p. 13.

<sup>54</sup> *Convention européenne du paysage*, Florence, 2000, article V.

<sup>55</sup> *Ibidem*, article I.

en 2006. De plus, les définitions juridiques claires du paysage ne sont pas pléthore, même en droit français où l'on voit pourtant apparaître des règles relatives au paysage, ainsi que le rappelle Philippe Guttinger<sup>56</sup>.

Le processus de ratification de la CEP est encore en cours, et s'est échelonné, jusqu'à ce jour, sur près de vingt ans (de la Norvège en 2001 à l'Islande en 2019). On note plusieurs études comparatives au sujet de l'influence de la Convention sur les initiatives paysagères menées dans différents pays européens, dont celles d'Angioletta Voghera<sup>57</sup> et d'Andrea De Montis<sup>58</sup>. Ce dernier souligne la prégnance des cadres législatifs déjà en place (la loi « paysage » de 1993 pour n'évoquer que la France) et des modèles nationaux en termes de planification territoriale, mais il s'avère que ces spécificités n'empêchent pas la très nette appropriation de la CEP dans la plupart des cas explorés. L'actualisation de la méthode d'élaboration des Atlas de paysages français en 2004, vers un élargissement des aspects décrits, des usages initialement prévus, et des acteurs concernés, concrétise, pour Andrea De Montis, ce qui ressemble à un mouvement d'adaptation réciproque entre les outils existants et les directives européennes. La thèse de Louise Leconte questionne les divergences de conceptualisation du paysage entre la CEP et les politiques instaurées par les États, et les potentielles limites qu'elles opposent à la ratification par l'Allemagne<sup>59</sup>. Les chercheurs italiens continuent de s'investir dans cette direction de recherche, comme le prouve l'article récent de Grazia Brunetta *et al.*<sup>60</sup>, qui se penche sur le croisement des enjeux paysagers avec la politique de développement commercial de la région urbaine de Trente (Provincia Autonoma di Trento). Le papier relate une expérience originale, puisque l'évaluation ne s'effectue pas *ex-post*, mais *ex-ante*, soit dit autrement, elle anticipe les effets de l'implantation d'une future zone commerciale. Elle augmente la connaissance collective quant aux pressions sur les paysages et aux besoins effectifs de la population en termes de services, qui sert ensuite de support à la prise de décision. On voit que la prise en compte des « objectifs de qualité paysagère », défendus par la CEP, s'étend au-delà de la protection et de la mise en valeur du patrimoine pour investir d'autres problématiques d'aménagement, qui leur sont *a priori* plus hostiles.

## I.2. L'essor de la planification stratégique, au détriment de la planification sectorielle

Suivant les divers résultats qui viennent d'être présentés, l'accent est de plus en plus porté sur les processus qui président à l'intégration de la dimension paysagère dans les documents d'urbanisme prévisionnel. Or cette tendance est encore renforcée par l'essor de la planification stratégique. Celle-ci peut être spatiale, à ce moment-là on emploie le terme de « planification territoriale », mais elle se démarque du traditionnel plan d'occupation des sols « *formel, normatif [...] opposable, dictant la destination*

<sup>56</sup> Philippe Guttinger, « Approche du paysage en droit français », *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, INRA Éditions, 2007, n° 84-85, p. 15.

<sup>57</sup> Angioletta Voghera, "The implementation of the European landscape convention in different countries", *Proceedings of the Conference on the Living Landscape*, Florence, Italy, 18-19 octobre 2010, 2010, p. 386-398.

<sup>58</sup> Andrea De Montis, "Impacts of the European Landscape Convention on national planning systems: a comparative investigation of six case studies", *Landscape and Urban Planning*, vol. 194, 2014, p. 53-65.

<sup>59</sup> Louise Leconte, *op.cit.*

<sup>60</sup> Grazia Brunetta, Roberto Monaco, Emma Salizzoni, *et al.*, "Integrating landscape in regional development: A multidisciplinary approach to evaluation in Trentino planning policies, Italy", *Land Use Policy*, vol. 77, 2018, p. 613-626.



générale et spécifique du sol sous la forme d'un pavage exhaustif assorti d'un règlement<sup>61</sup> ». À la place, on favorise le projet, « spécifiquement développé à une échelle ou dans un périmètre ad hoc, considéré comme pertinent pour les enjeux qui sont à traiter par l'action collective<sup>62</sup> ». Le projet européen « Path of life » (2009-2015) dans la vallée de Grésivaudan en Isère, ayant pour dessein de restaurer les continuités écologiques et paysagères, répond par exemple à ce descriptif. Le PLU(i) quant à lui se situe à mi-chemin entre les « anciens » et les « nouveaux » outils de planification, successivement transformé par la loi SRU du 13 décembre 2000, puis par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003. Il propose en somme une version « new-look<sup>63</sup> », ayant pour clef de voûte un projet d'aménagement (le PADD), mais perpétuant la pratique du zonage, expression graphique d'un règlement d'urbanisme. Dans de ce dernier, subsistent des règles *quantitatives* (du type : une bande de recul de x mètres doit être respectée entre le bâtiment et l'espace public ou la limite séparative), aux côtés de nouvelles règles *qualitatives* (du type : créer un espace de convivialité au sein d'un lotissement). De même, le PLU(i) est à la charnière entre approche exhaustive et pragmatique, entre temporalité linéaire du plan, et temporalité cyclique du projet, entre ouverture à la participation et expression d'un pouvoir, entre dialogue - ou débat - et consensus nécessaire au terme du processus<sup>64</sup>. Nous aurons l'occasion de voir tout au long de la thèse que ce constant rapport de tension entre des pôles opposés, rend sa maniabilité parfois complexe.

**Le paysage, au contact de la planification stratégique, se dédouble.** Il n'est plus seulement l'objet de la traduction, il devient un « levier<sup>65</sup> », voire carrément un « enjeu stratégique de territorialisation<sup>66</sup> » de l'action publique, selon l'hypothèse de Lolita Voisin. Dans sa thèse, le panel d'instruments envisagés comme supports ou moyens de l'action s'élargit aux études commandées par les collectivités, afin de répondre aux réflexions enclenchées localement. Elle a sélectionné trois terrains de recherche en Val de Loire, dont la Communauté d'Agglomération de Blois (Agglopolys), qui se distingue par la formation d'une véritable colonne vertébrale « paysage » entre 1990 et 2012. Le lancement d'une étude paysagère s'est fait dans la continuité d'un projet de territoire, démarré en 2009, et mis en œuvre grâce à deux Agendas 21. L'étude, intitulée « Paysages de rupture », est réalisée par les étudiants de l'École Nationale Supérieure de la Nature et du Paysage de Blois, et a pour mission d'aider à « fabriquer un paysage identitaire du Val de Loire<sup>67</sup> ». L'objectif est de compenser l'effet de « frange » ou de « marge » induit par le classement UNESCO du Val. Ensuite, les colloques organisés tous les deux ans par le CAUE 41 concourent à faire glisser progressivement la notion de paysage vers des thématiques comme l'agriculture urbaine. Enfin, si des incidences d'une telle dynamique peuvent être lues dans les documents d'urbanisme révisés depuis lors, le témoignage le plus révélateur de la « trace » du paysage dans les stratégies territoriales semble devoir être recherché dans les jeux d'acteurs et la transversalité qui les caractérisent, au fur et à mesure que le paysage s'inscrit en filigrane dans l'action. Un chargé de mission « paysage » est recruté en 2012 par Agglopolys et des partenariats avec d'autres institutions comme la Chambre d'Agriculture sont noués.

**La rencontre du paysage et du projet est encouragée par la pratique paysagiste** (cf. chap. 4), parce qu'elle permet de « décroiser les approches sectorielles des diagnostics classiques qui aboutissent à une vision très

<sup>61</sup> Franck Scherrer (dir.), « La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ? », Rapport final du PUCA, CNRS Rhône-Alpes, Institut d'Urbanisme de Lyon, 2008, p. 23.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> Franck Scherrer (dir.), *op.cit.*, p. 24.

<sup>64</sup> Gilles Novarina, Marcus Zepf, « Territorial planning in Europe: New concepts, new experiences », *The Planning Review*, n°45, 2009, p. 18-27.

<sup>65</sup> Cette notion était déjà présente dans la thèse de D. Labat, *op.cit.*

<sup>66</sup> Lolita Voisin, *op.cit.*

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 174.

détaillée du territoire, mais trop segmentée<sup>68</sup> ». Au contraire, le projet de paysage articule les échelles spatiales, éclaire les phénomènes présents par le passé et associe les habitants, exploitants ou administrateurs qui « mettent l'espace en paysage<sup>69</sup> » en le qualifiant comme tel. Bernard Davasse et Dominique Henry, respectivement professeur et paysagiste enseignant à l'École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux, relatent ainsi la participation des étudiants au SCoT du Bergeracois en 2014, selon ces trois piliers ou « exigences » (spatial, temporel, humain)<sup>70</sup>. **Le principe est de revisiter l'aménagement du territoire tel qu'il est classiquement préfiguré dans un plan d'occupation des sols, en réfléchissant par les usages que l'on souhaite voir associés aux lieux et non plus seulement par la constructibilité des parcelles.** En proposant de développer l'agroforesterie autour et entre les bourgs de la vallée de la Dordogne, les étudiants combinent « intérêt économique, diversité écologique et qualité paysagère<sup>71</sup> ». Cette capacité à faire converger les enjeux est un argument très puissant auprès des acteurs publics, qui conduit les paysagistes à se focaliser sur des « espaces stratégiques », la plupart du temps transversaux et supports de structures paysagères, comme les trames vertes et bleues. Cela pousse également à rapprocher le paysage d'autres notions multidimensionnelles, à savoir le développement durable, avec qui il partage des points communs dans le cadre de sa traduction opérationnelle, ainsi que le montre l'exemple de l'agroforesterie. C'est pourquoi il n'est pas surprenant d'apprendre que le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD) lance en 2005 un deuxième programme faisant la jonction entre « Paysage et Développement Durable » (PDD), en deux phases (PDD<sub>1</sub> : 2005-2010 ; PDD<sub>2</sub> : 2010-2015). Les conclusions issues du second appel à projets (PDD<sub>2</sub>) sont publiées dans l'ouvrage dirigé par Yves Luginbühl, *Biodiversité, paysage et cadre de vie : la démocratie en pratique*. Elles insistent sur le bien-fondé de la rencontre entre ces thématiques, en rappelant tout de même qu'elles ne sont pas interchangeables. Le paysage offre une vision d'ensemble, il incarne l'espace en faisant s'exprimer ses usagers et ses gestionnaires (cf. encadré 1) ; mais il n'est pas seulement clef de lecture ou récit - selon que le discours émane d'une personne extérieure ou habitant le territoire - il soulève des points de tension, où s'entrechoquent des enjeux contraires :

« C'est aussi le mérite de la mise en œuvre de ces recherches intégrant l'enjeu de la **participation** [i.e. le programme de recherche PDD] que d'avoir souligné ces **difficultés de dialogue**, ces **incompréhensions** entre acteurs, ces **faux consensus**. Le paysage est certes une clef de lecture des enjeux de la biodiversité, mais il apparaît finalement **peu consensuel**, car procédant de deux lectures opposées, une construction intellectuelle et un vécu. La première relève d'une lecture « savante » influencée par les théories de l'écologie du paysage, voire par l'écologie de la restauration, prônant une renaturation des paysages européens, des littoraux et des rivières, portée par les gestionnaires de la biodiversité (et de façon plus distancée par les écologues scientifiques). La seconde est une lecture systémique promue par les habitants,

<sup>68</sup> Bernard Davasse, Dominique Henry, « Le paysage au cœur des projets de territoire », *Les dossiers du Réseau Aquitain des Paysages (RAP)*, n° 1, 2015, p. 5.

<sup>69</sup> Monique Toubanc considère que l'expression « mise en paysage », utilisée par les chercheurs au début des années 1990 (notamment Jacques Cloarec et Martin de la Soudière en 1992) pour désigner « un processus volontariste ou public, par lequel, à un moment donné [...] un territoire ou des éléments de ce territoire sont promus au rang de paysage ou de motifs paysagers, dignes d'être découverts, parcourus, admirés », peut aussi désigner le fait « qu'un acteur quel qu'il soit (habitant, agriculteur ou non, résident secondaire, touriste, chercheur, technicien, professionnels du paysage, élu, etc.) à propos d'un lieu précis ne parle plus seulement d'espace mais de paysage, exprimant ainsi la relation sensible et symbolique qu'il entretient avec celui-là », in Yves Luginbühl (dir.), *Biodiversité, paysage et cadre de vie : la démocratie en pratique*, Paris, Victoires éditions, 2015, p. 129.

<sup>70</sup> B. Davasse, D. Henry, art.cit.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 6.

qui opèrent et construisent dans leurs discours des liens entre les fonctions économiques, écologiques et socioculturelles, articulant les dimensions matérielles et immatérielles, sociales et naturelles des paysages<sup>72</sup> ».

Remettre en cause la propension du paysage à faire consensus dans toutes les situations nous paraît intéressant. Toutefois ce point de vue va à l'encontre du discours accompagnant habituellement la planification stratégique, puisque les agents des collectivités et les paysagistes ont plutôt tendance à privilégier son côté rassembleur<sup>73</sup>. Les plans de paysage ne sont-ils pas conçus pour résoudre des problématiques de gestion, pour sortir de certaines impasses en les dépassant ? Le plan de paysage de la Communauté de communes des Hautes Vosges intervient par exemple dans un contexte de raréfaction de la ressource en eau et de dépendance aux énergies fossiles, dont les coûts augmentent.

**L'idée que le paysage est la clef d'une conciliation harmonieuse d'objectifs, parfois rivaux,** atteint sa pleine expression dans les « *landscape approaches* » qui composent un courant de la « *landscape governmentality* », tel que circonscrit par Markus Leibenath et Gerd Lintz. Nous reviendrons ultérieurement sur les différentes catégories de « *landscape governance* » dressées par ces derniers. Il nous suffit simplement pour l'heure d'avancer que la *gouvernementalité paysagère* vue par les *landscape approaches* procèdent souvent d'une utopie où l'homme et la nature sont réunis au moyen d'un système politique où les phases de contestation et de dissonance ne sont pas ou peu théorisées<sup>74</sup>. Des modèles de « conduite idéale » viennent parfois qualifier l'action publique. Jeffrey Sayer *et al.* dressent une liste de « *10 principes pour une approche paysagère conciliant agriculture, préservation, et autres usages du sol en concurrence*<sup>75</sup> » adoptés dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique en 2011. Ces 10 principes doivent guider les actions en matière de gestion environnementale à venir, ils recensent des « bonnes pratiques » :

- **Principle 1:** *Continual learning and adaptive management;*
- **Principle 2:** *Common concern entry point;*
- **Principle 3:** *Multiple scales;*
- **Principle 4:** *Multifunctionality;*
- **Principle 5:** *Multiple stakeholders;*
- **Principle 6:** *Negotiated and transparent change logic;*
- **Principle 7:** *Clarification of rights and responsibilities;*
- **Principle 8:** *Participatory and user-friendly monitoring;*
- **Principle 9:** *Resilience;*
- **Principle 10:** *Strengthened stakeholder capacity*<sup>76</sup>.

Bien que comportant des dénominateurs communs avec la démarche de projet (la dimension multiscalaire, la multifonctionnalité, les partenaires diversifiés...etc.), les « *landscape approaches imply shifting from project-oriented actions to process-oriented activities*<sup>77</sup> ». **Ce qui nous alerte surtout, c'est l'absence totale d'allusion aux instruments de planification territoriale, qu'ils soient stratégiques ou sectoriels.**

<sup>72</sup> Marianne Cohen, in Yves Luginbühl (dir.), *op.cit.*, p. 58.

<sup>73</sup> On pourrait arguer aussi que « rassembler » ne signifie pas nécessairement fuir ou éviter le conflit. Toutefois la concertation ou la participation citoyenne telle qu'elle est prônée dans le cadre de la planification stratégique, à travers des ateliers, ressemble moins à la « dispute » qu'à une tentative de co-construction apaisée.

<sup>74</sup> Markus Leibenath, Gerd Lintz, "Understanding "landscape governance": the case of wind energy landscapes in Germany", *Landscape Research*, vol. 43, 2018, p. 476-488.

<sup>75</sup> Jeffrey Sayer, Terry Sunderland, Jaboury Ghazoul, *et al.*, "Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 110, n° 21, 2013, p. 8349-8356.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 8351-8352.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 8352.

**Encadré 1 : Zoom sur le cas de l'Atlas départemental des Côtes d'Armor (22) : départager trois bureaux d'études compétents, sur la base d'une vision du paysage incarnée par ses acteurs**

Au début du mois de juillet 2018, trois bureaux d'études étaient entendus par les responsables du service patrimoine naturel et biodiversité du Département des Côtes d'Armor (22), et de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM 22), pour la future réalisation de l'Atlas des paysages. Chaque prestataire a développé une stratégie très différente afin de défendre sa méthode et ses atouts de travail, en termes de compétences et d'expériences accumulées : équipe au complet ou paysagiste seul, présentation agrémentée de nombreux visuels ou non, axée sur le fond ou sur la forme prévue de l'Atlas...etc. Chacun d'entre eux a également un profil différent puisque le premier à intervenir, pour commencer, a créé deux autres Atlas départementaux en Bretagne. Le deuxième dispose de moins de références, et en particulier dans ce type d'exercice. Le troisième est le bureau ayant réalisé le plus d'Atlas de paysages en France. Il a en outre remporté le Grand Prix National du Paysage en 2016. Pourtant, le choix du ou des professionnels mandatés pour cette mission a beaucoup dépendu de l'angle d'approche théorique du paysage ou du rôle de l'Atlas dans la politique du Département, les autres critères ayant été peu déterminants ou peu suffisants afin de les départager. Par exemple, le coût n'a été ni facteur convaincant, ni limitant. Le premier propose un Atlas de paysages « classique », sur un modèle comparable aux autres documents bretons déjà élaborés. La méthodologie déployée est la même, mis à part quelques innovations d'ordre technique. La définition du paysage y est celle de la CEP, mais le rendu annoncé

évoque davantage sa matérialité physique et spatiale que sa réalité humaine. Le deuxième insiste sur les outils et en particulier les visuels afin de traduire la connaissance capitalisée sur les paysages dans les documents d'urbanisme, à partir de l'Atlas. Il associe donc, aux habituels blocs-diagramme illustrant les unités paysagères, des schémas, également en trois dimensions, à l'échelle du quartier. Ces derniers montrent comment il est possible de vivre dans le paysage, soit en imitant des implantations anciennes, soit en créant de nouvelles dispositions en harmonie avec les lieux, et peuvent directement servir à la conception des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) des PLU(i). Le troisième remporte le marché en ouvrant son propos par un exposé des défis que le paysage peut relever pour les enjeux d'aujourd'hui et de demain. Il positionne l'entrée par le paysage comme une clef d'action puissante concernant le processus de transition écologique et énergétique. Or cette transition ne peut être amorcée que par les acteurs du territoire, qui façonnent le paysage de multiples façons, concrètement ou métaphoriquement, par leur imaginaire. C'est pourquoi il souhaite interroger les acteurs afin que le paysage « parle de lui-même ». Nous n'avons malheureusement pas suivi l'élaboration de l'Atlas ensuite, afin de mesurer les choix arbitrés par rapport à la proposition de départ. Toutefois le support, en cours de finalisation, laisse une place intéressante et assez inédite à la vidéo, qu'elle soit le vecteur de ces interviews ou d'une immersion dans le paysage par les images et les sons.



Isabelle et Benoît Allain, éleveurs en agriculture biologique à Ploubezre, commercialisent le lait crémeux de leurs vaches de race froment du Léon en vente directe



Pascal Blanchard et Alan Flores, ostréiculteurs à Plévenon, produisent des huîtres brassées par la mer de la Baie de la Fresnaye.

**Figure 4 : Premières vidéos de témoignages d'acteurs, issues de l'Atlas 22 en cours de finalisation, déjà diffusées sur la chaîne Youtube du Département des Côtes d'Armor [en ligne depuis le 17 mai 2022]**

Cet éloignement par rapport à la question de l'intégration du paysage dans les documents d'urbanisme, se transforme parfois carrément en **mouvement de recul**. C'est essentiellement la partie réglementaire qui est visée. Il n'y a qu'à citer le titre provocateur de Jean-François Tribillon, *Le droit nuit gravement à l'urbanisme*<sup>78</sup>, pour illustrer le rejet dont les dispositifs normatifs peuvent faire l'objet dans le domaine de l'aménagement du territoire. Néanmoins, l'auteur critique avant tout le foisonnement d'instruments, qui compartimente l'action, le manque de liberté et la lourdeur des procédures. Il se situe toujours dans une perspective juridique<sup>79</sup>, alors que les études recensées ci-dessus, en participant plutôt d'une « mise en politique » du paysage, sont bel et bien ancrées du côté des sciences sociales. Anne Sgard et al. décrivent ce « *paradigme émergent*<sup>80</sup> » au sein d'un dossier « Paysage et développement durable » en 2010. Pour faire simple, trois postures sont décrites et résument les différents paliers de la réflexion qui nous a animée jusqu'ici.

1. Le développement du territoire se fait **malgré le paysage** : (c'est la posture qui est implicitement écartée ici)

« Le paysage est envisagé *a priori* comme la victime probable du processus de développement dont il faudra limiter les impacts. La logique d'intervention passe alors par des **préconisations**, des **cahiers de charges**, des **contraintes** qui cherchent à rendre acceptables les impacts sur le paysage. [...] Ou alors le développement doit s'extraire du paysage et prendre place dans des espaces dont on présuppose l'absence de qualité paysagère : les banlieues dégradées, les entrées de ville, les plates-formes industrielles... [...] Ou encore, on négocie la dégradation assumée du paysage par des compensations en termes d'emplois ou de revenus<sup>81</sup> ».

2. Le développement du territoire se fait **grâce au paysage** : (c'est le paradigme « territorial », la posture du projet de paysage et/ou de la planification stratégique par le paysage)

« [...] c'est le paysage ressource, dont on cherche à identifier les aménités et les externalités positives, pour les réinsérer dans le processus et pour les "mettre en valeur". Le paysage peut être un facteur d'attraction pour la région, un argument de vente d'un bien immobilier, un élément de marketing commercial ou territorial. [...] Le développement intègre le paysage de manière positive comme un apport difficile à quantifier, voire un levier, mais qui est supposé participer au processus<sup>82</sup> ».

3. Le développement acquiert un sens et un cadre **par le paysage** : (c'est le paradigme « politique », celui qui postule une *gouvernance* ou une *gouvernementalité* paysagère)

« Dès lors que le paysage est mis en débat, notamment dans le cadre de controverses mais pas uniquement, il est non seulement mis en mots, mais débattu quant à son statut dans le territoire et dans le projet. « Lorsque le paysage est intriqué dans des situations où il est thématiquement comme enjeu, les personnes font montre d'une remarquable sensibilité à la fragilité ontologique du paysage et, par rappel à l'autorité de la convention, à un "sensus communis", s'engagent dans une activité visant à lui assurer une pérennité » (D. Trom, 2001). C'est donc la construction collective, contextualisée et mise en débat dans une visée de développement qui nous intéresse ici. [...] Alors que les travaux liés aux deux autres paradigmes, dits territorial et culturel, insistent davantage sur les relations entre les groupes sociaux et les territoires – à travers l'observation des pratiques, des représentations, des interventions et modes d'occupation des territoires notamment – ce sont ici les

<sup>78</sup> Jean-François Tribillon, *Le droit nuit gravement à l'urbanisme*, Paris, Éditions de la Villette, 2017.

<sup>79</sup> Aurélien Delpirou, « Note de lecture : Le droit nuit gravement à l'urbanisme, Jean-François Tribillon, Paris : Éditions de la Villette, 2017 », *Flux*, n° 108, 2017, p. 113-114.

<sup>80</sup> A. Sgard, M.-J. Fortin, V. Peyrache-Gadeau, art.cit.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibid.*

relations que les groupes construisent entre eux, à propos du territoire, qui sont au centre du cadre d'analyse<sup>83</sup> ».

**Nous achèverons ce développement sur un argument qui contrebalance le déplacement ou le décentrement amorcé par les chercheurs.** Dans le livre issu du programme PDD<sub>2</sub>, on note peu de références à la planification sectorielle, en tout cas aux SCoT et aux PLU(i). On trouve certes une contribution sur le Schéma de cohérence et d'orientation paysagère (Scop) du Val-Maubuée à Marne-la-Vallée<sup>84</sup>, mais il est plus question de participation citoyenne que de traduction réglementaire et/ou opérationnelle<sup>85</sup>. Cependant, un encadré dû au Bureau des paysages et de la publicité du MEDD (partenaire institutionnel) tente de « retomber » sur la mise en œuvre de la politique paysagère à travers les SCoT, après avoir plébiscité la planification stratégique « *pour que les franges urbaines deviennent de véritables territoires de projet*<sup>86</sup> ». Plus exactement, l'intention est de tracer une continuité directe entre la reconnaissance des franges, comme paysage et cadre de vie, et leur prise en compte en tant qu'*objectifs de qualité paysagère* dans les SCoT et les PLU(i), ainsi que le prescrit la loi Alur de 2014.

### 1.3. *Landscape governance* et *Landscape stewardship* : faire avec ou sans les « gouvernants » ?

Le passage du paysage en politique dans le monde de la recherche, ouvre donc la voie à des réflexions de plus en plus tournées vers la « *landscape governance* », profitant des vertus réaffirmées du paysage : il est une « *entrée privilégiée sur le territoire*<sup>87</sup> », une notion « *transversale et englobante*<sup>88</sup> ». En réalité, l'action paysagère n'est pas le seul champ d'action publique concerné par l'émergence du concept néo-libéral de gouvernance...d'où l'agacement de certains commentateurs qui tentent de clarifier ses origines et les sous-entendus qu'il véhicule :

« Le terme de gouvernance est à la mode. Et pourquoi s'en étonner ? La gouvernance désigne un concept commode. Une idée descriptive de la réalité, mais aussi un idéal normatif associé à la transparence, à l'éthique, à l'efficacité de l'action publique. La gouvernance devient dès lors un mot-talisman paré de tous les fantasmes associés à l'action publique, tout en revêtant le vocabulaire rassurant de l'objectivité technique. Le mot "gouvernance" fait sérieux tout en promettant des lendemains qui chantent aux théoriciens de l'action publique<sup>89</sup> ».

Nous ne rentrerons ici ni dans le détail de la construction historique et scientifique du terme, ni dans les polémiques qu'il soulève. Il suffira que nous rappelions que derrière la promotion de la *gouvernance* en politique, c'est un assouplissement des modes d'intervention de l'État qui est requis, du

<sup>83</sup> A. Sgard, M.-J. Fortin, V. Peyrache-Gadeau, art.cit.

<sup>84</sup> Julien Laborde, « La participation dans les projets de gestion écologique des paysages. L'exemple du Val-Maubuée », in Y. Luginbühl (dir.), op.cit., p. 155-170.

<sup>85</sup> Ce point est d'ailleurs souligné par Y. Luginbühl dans la conclusion générale de l'ouvrage : « Modes de gouvernance enfin, largement analysés à travers les dispositifs de participation citoyenne, souvent focalisés sur la procédure institutionnelle de participation et non sur les effets réels sur le paysage », in Yves Luginbühl (dir.), op.cit., p. 227.

<sup>86</sup> Bureau des paysages et de la publicité, ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, « Pour que les franges urbaines deviennent de véritables territoires de projet », in Y. Luginbühl (dir.), op.cit., p. 85.

<sup>87</sup> A. Sgard, M.-J. Fortin, V. Peyrache-Gadeau, art.cit.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> John Pitseys, « Le concept de gouvernance », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 65, 2010, p. 207.

« *pouvoir suprême de commande*<sup>90</sup> » à un rôle « *d'animateur et médiateur*<sup>91</sup> ». En contrepartie, une place plus importante est donnée aux autres acteurs - et spécifiquement à la société civile - sur la voix desquels l'attention est ciblée.

Comme annoncé plus haut, revenons sur la distinction opérée par Markus Leibenath et Gerd Lintz à l'aide du modèle du « **Triple G** », initialement appliqué à la gouvernance des forêts, et adapté au cas de l'exploitation des énergies renouvelables en Allemagne<sup>92</sup>. Ainsi, l'étude et la proposition d'un « *landscape government* » premièrement, qui mise sur le jeu des échelles administratives<sup>93</sup> et sur une déclinaison *top-down* des mesures prises en matière de paysage, présente rapidement ses limites, surtout au regard des conflits qui naissent localement au sujet des éoliennes. Le Code fédéral de la construction allemand peut permettre de s'opposer à des projets qui « défigurent » le paysage. Une autre solution afin de garantir la préservation de l'environnement visuel, est de compter sur les aires prioritaires définies pour le déploiement des éoliennes par le Plan de développement stratégique de la Saxe par exemple. Toutefois, il s'agit alors d'éviter les secteurs ayant le plus d'impacts sur la qualité des paysages, et de compenser par d'autres choix d'implantation, ce qui pose le problème ensuite de la « *landscape justice*<sup>94</sup> ». On s'en remet ici à la loi, aux textes et aux juges pour départager les différents intérêts. Deuxièmement, la « *landscape governance in the narrow sense* » renvoie à des processus de concertation ou bien de mobilisation d'acteurs et d'associations engagés, de groupes de pression aussi, soit pour « défendre » le paysage, soit pour dénoncer le recours aux énergies fossiles et nucléaires. Bien que cette option n'assure pas forcément les parties d'aboutir à un consensus satisfaisant, c'est tout de même celle qui est privilégiée par les auteurs de l'article parce qu'elle garde un lien avec les institutions politiques et les instruments d'action publique pour conclure des « *arrangements* », tandis que le point de vue incarné par la « *landscape governmentality* » déjà brièvement évoqué (cf. I.2), refuse tout critère normatif, donc toute possibilité d'agir dans les cadres prévus ou existants. L'avantage de cet angle d'approche est quand même d'offrir des clefs d'analyse du discours, et de considérer que chaque habitant, individuellement, fait partie du paysage en tant qu'observateur et bénéficiaire de ses aménités esthétiques, et en tant que consommateur d'énergies. On débouche sur une « éthique du paysage » qui permet aux scientifiques de décrypter « *ce que l'on dit du paysage et ce que le paysage fait dire*<sup>95</sup> » au-delà du côté moralisateur d'une telle posture. **À travers les formes variées de « *landscape governance* », on constate que la motivation commune est d'axer la problématique sur les acteurs du paysage, de tout type, du juge au citoyen, en passant par l'élu, l'agriculteur, et même le chercheur<sup>96</sup>. L'ambiguïté réside simplement dans le but attribué à cette mise en perspective du paysage : fonder des bases opérationnelles pour l'action ou augmenter le niveau des connaissances sur le(s) paysage(s).**

<sup>90</sup> John Pitseys, art.cit., p. 210.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> M. Leibenath, G. Lintz, art.cit.

<sup>93</sup> Christoph Görg, "Landscape governance: The "politics of scale" and the "natural" conditions of places", *Geoforum*, vol. 38, p. 954-966. En France, la politique paysagère issue de la loi « paysage » s'adapte aux échelles : les Atlas de paysage sont créés à l'échelle des départements, les Plans de paysage sont conçus en général à l'échelle intercommunale, les anciennes ZPPAUP, remplacées par les Sites Patrimoniaux Remarquables (SPR), relèvent de la commune.

<sup>94</sup> Chris Dalglish, Alan Leslie, Kenny Brophy, *et al.*, "Justice, development and the land: the social context of Scotland's energy transition", *Landscape Research*, vol. 43, 2018, p. 517-528.

<sup>95</sup> Anne Sgard, « Une éthique du paysage est-elle souhaitable ? », *Vertigo - la revue électronique en science de l'environnement* [en ligne], vol. 10, n°1, 2010.

<sup>96</sup> Raoul Beunen, Paul Opdam, "When landscape planning becomes landscape governance, what happens to the science?", *Landscape and Urban Planning*, vol. 100, 2011, p. 324-326.

Pour rebondir sur le couple « paysage et énergie », en guise de parenthèse, il existe en France un collectif de chercheurs réunis sous l'appellation « Paysages de l'Après-Pétrole » (PAP), qui recense et accompagne des expériences concrètes dans les territoires impliqués sur le plan de la transition énergétique<sup>97</sup>. La méthode développée s'appuie sur le concept ou la théorisation de « paysages énergétiques / de l'énergie<sup>98</sup> ». Prioriser la dimension holistique du paysage conduit à bâtir des solutions d'aménagement où aucune des deux thématiques n'est - dans l'idéal - lésée. Le regard est inversé puisque ce n'est pas le paysage qui est *perçu*, mais le paysage qui *contient*. L'amorce est comparable à celle empruntée par la « *landscape governmentality* », pour autant l'ambition est bien ici d'*aménager* les paysages de l'après-pétrole<sup>99</sup>. D'ailleurs, afin de faire pendant aux 10 principes énoncés dans le contexte de la Convention sur la diversité biologique (cf. I.2), nous listons les onze propositions du collectif « *pour des territoires durables et harmonieux*<sup>100</sup> » :

1. Relier les thèmes du paysage et de la transition énergétique, inviter à la **spatialisation** du développement durable dans les appels d'offre.
2. Donner **aux élus des collectivités territoriales** une responsabilité double en matière de développement durable et de paysage.
3. Renforcer les structures d'appui et de conseil.
4. Favoriser les échanges pluridisciplinaires dans les **formations à l'aménagement du territoire**.
5. Favoriser la recherche en matière de paysage et de développement durable.
6. Fonder l'élaboration des **documents d'urbanisme** sur des plans de paysage.
7. Lors de **l'élaboration des documents d'urbanisme**, intégrer l'agriculture, la forêt et la protection de l'environnement, comme des parties constitutives essentielles pour les projets de transition énergétique et paysagère, dans les **projets d'aménagement et de développement durable**.
8. Introduire l'éducation au paysage dans la formation initiale, professionnelle et continue, dans les réseaux d'éducation populaire à l'environnement et, plus généralement, dans la culture générale.
9. Renforcer les liens entre les régions engagées dans leur transition énergétique et les sociétés qui n'ont pas encore fait le choix du développement industriel.
10. Promouvoir la participation des populations à l'élaboration des projets.
11. Garantir un droit à la beauté pour tous<sup>101</sup>.

Certaines de ces onze propositions sont très appliquées à l'élaboration des documents d'urbanisme, ce qui contraste avec le sens général de la démonstration (cf. I.1 et I.2). Il est alors nécessaire de nuancer le propos en postulant que les chercheurs français (et professionnels de l'urbanisme, du paysage et de l'aménagement membres du collectif PAP) sont ou restent peut-être davantage investis sur la question de la traduction réglementaire. En outre, l'association s'engage sur le plan politique et reconnaît dans la démocratie représentative un système qui joue un rôle majeur dans la gestion des paysages et de la transition « *écologique, énergétique et solidaire*<sup>102</sup> ». L'efficacité de la démarche du collectif repose également dans le pouvoir de l'image - et de l'imagination à l'œuvre - d'un futur décarboné.

<sup>97</sup> Mathilde Kempf, Armelle Lagadec, *Paysages de l'après-pétrole : 7 expériences européennes*, Antony, Éditions du Moniteur, 2021.

<sup>98</sup> Sur cette théorisation, voir notamment Roberta Pistoni, « Landscape planning and design for energy transition in France and the Netherlands. Principles, practices, recommendations », Thèse de doctorat en Sciences du paysage sous la direction de Patrick Moquay et Sven Stremke, Institut agronomique vétérinaire et forestier de France, Paris, 2020.

<sup>99</sup> Régis Ambroise, Odile Marcel, *Aménager les paysages de l'après-pétrole*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2015.

<sup>100</sup> R. Ambroise, O. Marcel, *op.cit.*, p. 103.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 103-113.

<sup>102</sup> Collectif PAP, « Appel pour le bon gouvernement de la transition écologique, énergétique et solidaire. À l'attention des candidats et des partis politiques dans la perspective des élections présidentielles et législatives 2022 », 2022.



La formulation d'un « *landscape stewardship* » enfin, consacre tout individu *responsable*, c'est-à-dire en capacité d'agir en faveur de la bonne santé des milieux, comme acteur du paysage :

« A thing is right when it tends to preserve the integrity, stability and beauty of the biotic community. It is wrong when it tends otherwise<sup>103</sup> ».

On a ainsi clairement affaire à une éthique, faite de *responsabilité*, de *collaboration*, de *participation* et de *communication*, qui est mise à l'épreuve dans la gestion des ressources écosystémiques. Elle s'exerce à l'échelle du *paysage*, ce dernier étant doté des valeurs très diverses que lui donnent ses usagers, lorsqu'ils interagissent avec l'espace ou entre eux<sup>104</sup>. On l'aura compris, à l'aune des termes employés, le « *landscape stewardship* » provient de l'écologie des paysages (*landscape ecology*) et tente de répondre aux défis actuels de la durabilité (*landscape sustainability*). Par rapport aux courants relatés précédemment, sa plus-value est certainement d'insister sur le bien-être des populations, la santé environnementale et la justice spatiale. Le fait de relier plusieurs thèmes d'action et de travailler au sein d'une *échelle paysagère*, sont des critères que nous avons déjà présentés tout au long du chapitre, car respectivement partagés par la « *mise en projet*<sup>105</sup> » du paysage d'une part, et par la « *landscape governance* » d'autre part. L'ouverture à une participation *large*, voire *totale*, le « *concernement*<sup>106</sup> » ou l'implication de tous les acteurs, composent un corps social auto-organisé au niveau local<sup>107</sup>, qui se dégage de toute formation institutionnelle et renoue avec l'expérience<sup>108</sup>.

« In contrast [to landscape planning], in *landscape stewardship* the organizer role of government is limited or even not existing. [...] Although this does not exclude the government as actor, *landscape stewardship* as a governance mode places the local community in a central role and implies a certain degree of self-governance<sup>109</sup>. »

La non compatibilité avec la planification est en quelque sorte revendiquée, mais les décideurs ne sont pas totalement écartés pour autant, puisqu'ils défendent un *bien commun*, au même titre que les « *landscape stewards* ». Ils invoquent l'*intérêt général*, le paysage comme « *patrimoine commun de la nation*<sup>110</sup> », soit des notions politiques et juridiques, proches sans doute de la finalité recherchée par les « *landscape stewards* » mais qui n'induisent pas la même méthode pour y parvenir. Puis, ce courant accorde une grande importance à la nature des connaissances mobilisées pour l'action et à l'acquisition de

<sup>103</sup> Aldo Leopold, *A Sand County Almanac*, New York, Oxford University Press, 1949, p. 262. Cité par Claudia Bieling, Tobias Plieninger (éd.), *The Science and Practice of Landscape Stewardship*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 6.

<sup>104</sup> C. Bieling, T. Plieninger (éd.), *op.cit.*

<sup>105</sup> B. Davasse, D. Henry, *art.cit.*

<sup>106</sup> Philippe Brunet, « De l'usage raisonné de la notion de "concernement" : mobilisations locales à propos de l'industrie nucléaire, *Natures Sciences Sociétés*, n° 4, 2008, p. 317-325. Clara Osadtch, « Les dynamiques du concernement environnemental en territoire conflictuel : Fos-sur-mer, un territoire industriel sous pression », *Rives méditerranéennes*, n° 61, 2020, p. 125-145.

<sup>107</sup> « *Landscape stewardship is by definition place-based, but its spheres of influence are not necessarily limited to the scale of a local landscape* », C. Bieling, T. Plieninger (éd.), *op.cit.*, p. 7.

<sup>108</sup> Robert M. Pyle, *L'extinction de l'expérience*, traduit de l'anglais par Mathias Lefèvre *Écologie et politique*, n° 53, 2016, p. 185-196.

<sup>109</sup> Paul Opdam, « How Landscape Stewardship Emerges Out of Landscape Planning », in C. Bieling, T. Plieninger (éd.), *op.cit.*, p. 331.

<sup>110</sup> Article L. 110-1 du Code de l'environnement : « Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage ».

nouveaux savoirs<sup>111</sup>, qui doivent s'étendre à tous modes et à toutes sortes d'appréhensions du monde. Bien que variés, ils peuvent être tous résumés à un « *sense of place* », et sont issus d'une connexion particulière avec la nature<sup>112</sup>. Ils participent d'une « *adaptive governance*<sup>113</sup> », résiliente face à la complexité et à l'incertitude. Les travaux de Bruno Marques et de Jacqueline McIntosh à l'Université de Wellington s'inscrivent dans cette problématique de recherche. Ils s'appliquent à faire réémerger la culture Māori dans l'espace public en étudiant tout d'abord leur rapport au paysage. En mettant au jour le pouvoir extrêmement intégrateur de la pensée spatiale des Māori, qui envisage chaque élément du réel à la lumière du cycle de vie, donc jouant un rôle pour la santé et le bien-être, ils conçoivent un « *therapeutic landscape design*<sup>114</sup> » et une approche collaborative pour aménager des lieux<sup>115</sup>, tels que la zone arborée qui entoure l'église Saint-Marc à Carterton en Nouvelle-Zélande<sup>116</sup>. Le principe est de reconnecter des populations aux cultures et aux imaginaires très différents, non seulement dans le temps de la conception du projet, mais dans la pratique quotidienne de l'espace, qui *donne à voir, à sentir et à toucher* une autre lecture du monde.

« *While policy makers may be used to abstract scientific language and are often interested in sectoral rather than integrated knowledge, actors in stewardship are not used to abstract generalities but more interested in place-based solutions*<sup>117</sup> ».

Là encore, la rupture est explicitement marquée par rapport à l'action politique. Il est temps désormais de dresser un bilan comparatif du stade d'avancement de la réflexion du côté des territoires.

#### I.4. Du côté des territoires, des acteurs institutionnels aux postures hybrides, impliqués dans l'élaboration de PLU(i) « paysagers »

La chronologie propre à l'historiographie de l'action publique paysagère, telle que nous avons choisi de la présenter, décrit une trajectoire stimulante<sup>118</sup>, mais qui emprunte finalement une autre voie (cf. I.3) que celle qu'elle avait initialement partagée avec les documents de planification (cf. I.1). Nous

<sup>111</sup> Christopher S. Raymond, Ioan Fazey, Mark S. Reed, *et al.*, "Integrating local and scientific knowledge for environmental management", *Journal of Environmental Management*, vol. 91, 2010, p. 1766-1777.

<sup>112</sup> Elisabeth Conrad, "Human and Social Dimensions of Landscape Stewardship", in C. Bieling, T. Plieninger (éd.), *op.cit.*, p. 39-53.

<sup>113</sup> Carl Folke, Thomas Hahn, Per Olsson, *et al.*, "Adaptive governance of social ecological systems", *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 30, p. 441-473.

<sup>114</sup> Jacqueline McIntosh, Bruno Marques, William Hatton, "Indigenous cultural knowledge for therapeutic landscape design", in Isabel de Sousa Rosa, Joana Corte Lopes, Ricardo Ribeiro, *et al.* (éd.), *Handbook of Research of Methods and Tools for Assessing Cultural Landscape Adaptation*, Hershey, IGI Global, 2018, p. 28-52.

<sup>115</sup> Bruno Marques, Jacqueline McIntosh, Philippe Campays, "Participatory Design for Under-Represented Communities: A Collaborative Design-Led Research Approach for Place-Making", in Susheel Chhabra (éd.), *Handbook of Research on Civic Engagement and Social Change in Contemporary Society*, Hershey, IGI Global, 2018, p. 1-15.

<sup>116</sup> Maria Rodgers, Bruno Marques, Jacqueline McIntosh, "Connecting Māori Youth and Landscape Architecture Students through Participatory Design", *Architecture and Culture*, vol. 8, 2020, p. 309-327.

<sup>117</sup> P. Opdam, *art.cit.*, p. 338.

<sup>118</sup> En particulier, fonder le landscape stewardship sur les bases de l'écologie du paysage permet de rassembler, au sein de systèmes socio-écologiques complexes : « (1) Resource systems ; (2) Resource units ; (3) Governance systems ; (4) Users », selon la proposition d'Elinor Ostrom, in « A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems », *Science*, vol. 325, p. 419-422. Ainsi, cela conduit à des analyses reliant structures écologiques, comme les trames vertes et bleues, et gestions ou actions associées, y compris à l'échelle locale. Voir l'exemple de Hoekshe Waard aux Pays-Bas, donné par P. Opdam, *op.cit.*

allons ici donner **premièrement des preuves d'un décalage dans le temps** avec les préoccupations qui fondent le « quotidien » des territoires. Nous argumenterons **deuxièmement sur une incohérence entre les présupposés des derniers courants de la recherche en paysage - le *landscape stewardship* en particulier - et la réalité vécue** à l'échelle communale ou intercommunale.

### 1.4.1. La traduction « à retardement » des objectifs de qualité paysagère dans les PLU(i)

En 2018, la Région et la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Bretagne, en partenariat avec l'Observatoire de l'Environnement en Bretagne (OEB) et l'Université Rennes 2 (laboratoire « Espaces et sociétés »), ont organisé une journée de partage d'expériences intitulée « Paysages en action : les territoires en parlent » (cf. figure 5). Après une introduction délivrée par les représentants de l'État et de la Région, le programme se poursuit par une communication sur la politique de paysage du Parc Naturel Régional (PNR) des Caps et Marais d'Opale (Pas-de-Calais). Il s'avère qu'en 2009, le PNR a édité un ensemble de fiches techniques pour aider les élus à conduire l'urbanisation de leur commune en tenant compte des enjeux du développement durable et du paysage (« Du projet d'habitat durable et paysager à sa traduction dans les PLU »). Les fiches sont au nombre de huit et détaillent : la forme du village, la topographie du terrain, la gestion des eaux, la préservation des éléments naturels, la mobilité, l'implantation sur la parcelle, la limite entre espaces publics et espaces privés, l'architecture. Cet exemple a été retenu, et ses porte-paroles invités à échanger sur l'expérimentation de ces outils (les fiches), parce qu'il(s) a (ont) été jugé(s) inspirant(s) pour les territoires bretons. C'est ensuite au tour de la directrice de la planification et du droit des sols de Lorient, de faire part de la traduction d'une étude paysagère, conduite entre 2014 et 2015, dans les PLU révisés des communes de l'agglomération (cf. figure 5). Nous ferons d'ailleurs de ce processus un de nos cas d'étude dans la thèse (cf. chap. 2).

**PAYSAGES EN ACTION**  
LES TERRITOIRES EN PARLENT

**PROGRAMME DE LA JOURNÉE**  
PLÉNÈRES ET FORUM

**FORUM**  
13H45 - 15H15

**LE SALON DES PAYSAGES BRETONS**

13 STANDS  
15 minutes d'échange sur chaque stand  
5 à 10 personnes par stand pour permettre de vrais échanges

1 EXPOSITION  
«Des paysages pour demain» interroge les solutions que 15 territoires ont inventées pour proposer un changement radical de leur façon de prévoir durablement l'habitat, les déplacements et l'agriculture, à partir de leurs ressources locales.

1 TABLE DE LECTURE  
des ressources mises à disposition intervenants en plénière

**ACCUEIL CAFÉ (HALL D'ENTRÉE)**  
9H00 - 9H30

**MOT D'ACCUEIL PAR M. ALAIN LEFEUVRE, MAIRE DE POMPONT**  
9H30 - 9H40

**INTRODUCTIONS : L'ÉTAT ET LA RÉGION S'ENGAGENT POUR LES PAYSAGES BRETONS**  
9H40 - 10H00  
Marie Nèze, Directeur régional de l'environnement de l'aménagement et du logement de Bretagne  
Thierry Barbe, Vice-président du Conseil Régional de Bretagne en charge de l'environnement, eau, biodiversité et climat

**30 ANS DE POLITIQUE DU PAYSAGE SUR LE PARC NATUREL RÉGIONAL DES CAPS ET MARAIS D'OPALE**  
10H00 - 10H30  
Océane Pirelli, responsable de la Mission Littoral au PNR des Caps et Marais d'Opale

**DE L'ÉTUDE PAYSAGÈRE À LA PLANNIFICATION URBAINE ET AUX OUTILS OPÉRATIONNELS, L'EXPERIENCE DE L'ORIENT AGGLOMÉRATION**  
10H30 - 11H00  
Karl Osmont, directeur de la planification urbaine de la commune d'orient agglomération  
Charlotte Porcq, directrice de l'Université Rennes 2, Laboratoire ESC

**TABLE RONDE ET ÉCHANGES AVEC LA SALLE - QUELS LEVIERS POUR LE PASSAGE À L'ACTION DANS LES TERRITOIRES ? DES REGARDS CROISÉS DES DEUX TERRITOIRES**  
11H00 - 12H15  
Animation : Laurence Le Du-Blois, maître de conférence en géographie à l'université Rennes 2  
Intervenants : Océane Pirelli, responsable de la Mission Littoral, Océane Pirelli, responsable de la Mission Littoral au PNR des Caps et Marais d'Opale

**REPAS SUR PLACE OFFERT (HALL D'ENTRÉE)**  
12H00 - 12H15

**FORUM - LE SALON DES PAYSAGES BRETONS**  
13H45 - 15H15

**PRÉSENTATION DU PÔLE PAYSAGE DE L'OBSERVATOIRE DE L'ENVIRONNEMENT EN BRETAGNE - LA DÉMARCHE, LES PREMIERS RÉSULTATS, LES PERSPECTIVES**  
15H30 - 16H00  
Benoît Gaudin, directeur et Raphaël Bédou, chef de projet au Pôle Paysages de l'OEB

**CONCLUSION ET CLÔTURE DE LA JOURNÉE**  
16H00 - 16H30  
Clara de Brédenne, chargée de mission paysage au Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, Bureau de paysage et de la planification

**LE LIMITATION DE LA PUBLICITÉ SUR LE GRAND SITE CAPERQUY-CAP FRÉHEL (22)**  
Le Syndicat mixte du Grand Site Cap Erquy-Cap Fréhel, dans le programme d'actions de son «Opération Grand Site» en faveur des paysages et du patrimoine, a souhaité inscrire la limitation de la publicité comme engagement prioritaire. En parallèle des services de l'État, pour l'application de la réglementation, et des Collectivités locales, pour la mise en place d'outils alternatifs à la publicité, le Syndicat mixte a édité un «guide publicités» pour mieux informer les usagers et tendre à des pratiques plus homogènes sur le Grand Site.

**FACE NORD ET FACE SUD**  
Présentation de deux expositions de photographies du paysage aériennes appariées selon deux axes : le nord et le sud. Une traversée du paysage quotidien afin de rendre visible la manière dont l'espace se fabrique et évolue, avec toutes les contradictions liées à l'urbanisation périurbaine.

**LA TRAME VERTTE ET BLEUE À TRAVERS LA LECTURE DE PAYSAGE AU SEIN DU PROGRAMME « CHEMINS »**  
Observer un paysage sur une photographie donne une interprétation individuelle de ce paysage. Cette perception évolue-t-elle par observation de photographies aériennes et de la cartographie associée ? Peut-on identifier des continuités écologiques ?

Figure 5 : Programme de la journée des paysages organisée par la Région Bretagne et la DREAL Bretagne, le 8 novembre 2018

Cet événement, d'importance régionale, **contraste d'emblée avec l'idée que le sujet de l'intégration du paysage dans les documents d'urbanisme est dépassé**, ou n'est plus d'actualité. Ce sont des solutions opérationnelles et des témoignages d'expériences qui fonctionnent - ou non - qui sont attendus. En outre, **le PLU(i) est mis à l'honneur et paraît requérir une analyse spécifique, qui n'existe pas encore dans le champ des travaux scientifiques paysagistes.**

**Comment expliquer ce phénomène de « retard » ou alors, de retour à l'agenda politique, si l'on part du principe en revanche que l'enjeu de prise en compte du paysage dans les PLU(i) n'est pas nouveau ?** Or ce point de départ est valable étant donné qu'aucune loi n'a concerné le paysage entre 2016 et 2020, depuis les lois LCAP<sup>119</sup> et « biodiversité<sup>120</sup> » (2016), ni son rapport étroit avec l'urbanisation des territoires, depuis la loi Alur (2014)<sup>121</sup>. Nous entrevoyons trois principaux facteurs d'explication.

1. Dans le PNR des Caps et Marais d'Opale, en 2009, « *la pression foncière est de plus en forte, au détriment de la qualité paysagère, or le tiers des 152 communes [du PNR] n'a pas encore de PLU ou simplement de carte communale*<sup>122</sup> ». Cette situation n'est pas isolée puisqu'en 2007, la Communauté de communes de Prayssas (Lot-et-Garonne) fait réaliser une étude paysagère comme prélude à l'élaboration d'un PLUi, et à l'instar du PNR du Pas-de-Calais, « *elle subit une pression urbaine liée à la raréfaction des terrains à bâtir sur l'agglomération, or la moitié des communes ne dispose pas d'un document d'urbanisme*<sup>123</sup> ». En 2016, à Lorient agglomération, à l'heure de la prescription des derniers PLU en date, ce bilan est certainement moins élevé sur les 25 communes, mais quelques-unes d'entre elles n'ont en effet aucun document de planification. Certaines possèdent encore un POS et doivent décider si elles se dotent d'un PLU, d'une carte communale ou si elles passent au régime du Règlement National d'Urbanisme (RNU, cf. chap. 3). **On est donc aussi face à une fracture assez nette entre les espaces ruraux, qui entament ou poursuivent leur trajectoire vers une réelle politique d'aménagement, et les espaces urbains qui se sont lancés dans cette aventure depuis longtemps.** La traduction du paysage dans les PLU(i) concerne désormais les communes périurbaines et rurales, qui sont les plus touchées par les problématiques de consommation foncière, face à l'arrivée de nouvelles populations travaillant dans les pôles urbains à proximité. Toutefois, ce sont les villes, et principalement les métropoles, dont les enjeux de planification territoriale ont essentiellement été étudiés par les chercheurs, avec une exception assez récente pour les « villes moyennes<sup>124</sup> ».

2. **La vague importante de PLU(i) élaborés ou révisés en Bretagne entre 2016 et 2020 correspond en réalité aux documents qui ont dû être mis en conformité avec les lois Grenelle et Alur.** D'abord fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'échéance a été repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Nous entrerons plus longuement par la suite dans le détail des mesures qui s'imposent aux PLU(i) *via* ces législations (cf. chap. 3, I.1.1) ; leur esprit global se résume à la réduction de l'artificialisation des sols et à la densification des zones déjà urbanisées, dont les fonctions sont à diversifier et le besoin en énergies non

<sup>119</sup> Loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture, et au patrimoine ou LCAP.

<sup>120</sup> Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

<sup>121</sup> La période 2014-2020 correspond au mandat des municipalités ayant élaboré ou révisé les PLU(i) analysés dans la thèse.

<sup>122</sup> Alix de Vogüé, « Parc naturel régional : des fiches pour initier les élus à un PLU durable », *Le Moniteur*, 15 janvier 2009.

<sup>123</sup> Christiane Wanaverbecq, « Planification : un PLU intercommunal à la campagne », *Le Moniteur*, 22 mars 2007.

<sup>124</sup> Christophe Demazière, « Pourquoi et comment analyser les villes moyennes ? Un potentiel pour la recherche urbaine », *Métropolitiques* [en ligne], 2014. Frédéric Santamaria, « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Norois*, n° 223, 2012, p. 13-30.

renouvelables à revoir à la baisse. Des « *objectifs de qualité paysagère*<sup>125</sup> », qui doivent s'appuyer sur la réorganisation de ces espaces et par conséquent, du *cadre de vie*, sont à introduire dans les PLU(i). Cet effet de décalage et de répercussions en cascade se vérifie à nouveau avec la promulgation de la loi « Climat et Résilience<sup>126</sup> » du 22 août 2021, qui fixe le défi du « *zéro artificialisation nette* » à l'horizon 2050. Il est ainsi demandé aux communes de réduire de 50 % leur rythme de consommation foncière d'ici la fin de la décennie, avant l'arrêt - ou la compensation totale - de l'ouverture de nouveaux hectares à la construction. Cela signifie que chaque hectare supplémentaire devra enclencher le « retour à la nature » d'un hectare artificialisé mais laissé à l'abandon ou sous-utilisé. Le but est de réformer en profondeur la planification territoriale, de favoriser - si ce n'est d'obliger - la densification et le renouvellement urbains. Des décrets d'application de la loi sont attendus en 2022 afin de préciser notamment par rapport à quel taux d'artificialisation les diminutions attendues doivent être calculées. En d'autres termes, les PLU(i) étudiés dans cette thèse et approuvés pour la majeure partie d'entre eux en 2020, doivent-ils déjà revoir leur copie ? Le 19 juillet 2019, une instruction du gouvernement relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace, avait anticipé le vote de la loi « Climat et Résilience », sur la base du Plan Biodiversité porté par la France depuis le 4 juillet 2018. Elle avait eu un impact sur la finalisation des PLU(i) bretons passés à la loupe, qui se trouvaient alors dans la phase d'évaluation par les personnes publiques associées, dont les services de l'État, et d'enquête publique. Certains choix arrêtés par les équipes municipales s'étaient donc vus refusés au dernier moment, sous l'effet de cette circulaire. Au total, on peut déjà se demander quel est l'avenir de la thématique paysagère face à cet enjeu de *zéro artificialisation nette*, en comparaison avec le rôle qu'elle a pu adopter dans le contexte de réduction - mais pas encore de compensation automatique - entre 2010 et 2020.

3. Le dernier facteur pouvant expliquer « l'apparition » du paysage dans l'ordre des priorités des territoires, nous semble relever de **la puissance de conviction de certains acteurs**. En effet, à la faveur des recompositions intercommunales et de la préfiguration des PLUi, les EPCI, soit leurs élus et leurs chefs de service, gagnent en compétences sur le plan urbanistique. Pour continuer à dévoiler quelques caractéristiques relatives à Lorient Agglomération, la directrice du service planification est de formation paysagiste, de même que la directrice du service de l'environnement et du développement durable, avec qui elle pilote l'étude paysagère entre 2014 et 2015. Les chapitres 3 et 4 donneront des éléments de réponse par rapport à cette hypothèse de l'influence des formations paysagistes des acteurs, sur la prise en compte des paysages dans les PLU(i).

Afin de compléter nos propos sur la relation entre la nouvelle génération de PLU(i) et le paysage, qui nécessite donc d'être remise en perspective à l'échelle de plusieurs décennies, nous nous sommes prêtée à **l'exercice de la revue de presse**. Nous avons sélectionné *Le Moniteur*, dont nous avons déjà cité quelques articles, qui est une revue hebdomadaire de référence dans le domaine professionnel des travaux publics et du bâtiment, de la construction et du cadre de vie en France. Les collectivités territoriales prennent fréquemment des abonnements au *Moniteur*, et nous l'envisageons comme une source intéressante afin d'accéder à l'actualité des acteurs de l'aménagement, pour compléter - et contrebalancer ? - notre portrait de la littérature scientifique. Nous aurions pu choisir de dépouiller *La Gazette des communes*, qui est destinée à une diffusion à l'échelle des communes, comme l'indique son nom, mais le site internet

<sup>125</sup> Loi Alur, 2014.

<sup>126</sup> Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et Résilience ».

qui l'héberge est peu ergonomique<sup>127</sup>, et recense moins d'articles sur la thématique du paysage (974 références) que *Le Moniteur* (16 608 références). De plus, les deux journaux font partie du Groupe Moniteur, et appartiennent donc tous deux à la même agence, Infopro digital. Notre mot-clef de recherche a donc été « paysage », dans la rubrique « droit de l'urbanisme ». Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et le 24 juin 2022, on tombe sur 473 articles. Nous avons souhaité les retrier manuellement en sous-catégories, créées par nos soins, de sorte à retracer précisément l'évolution des sujets<sup>128</sup> et ainsi, justifier l'intérêt de s'attaquer au PLU(i) en se fondant sur « l'écho du terrain ».

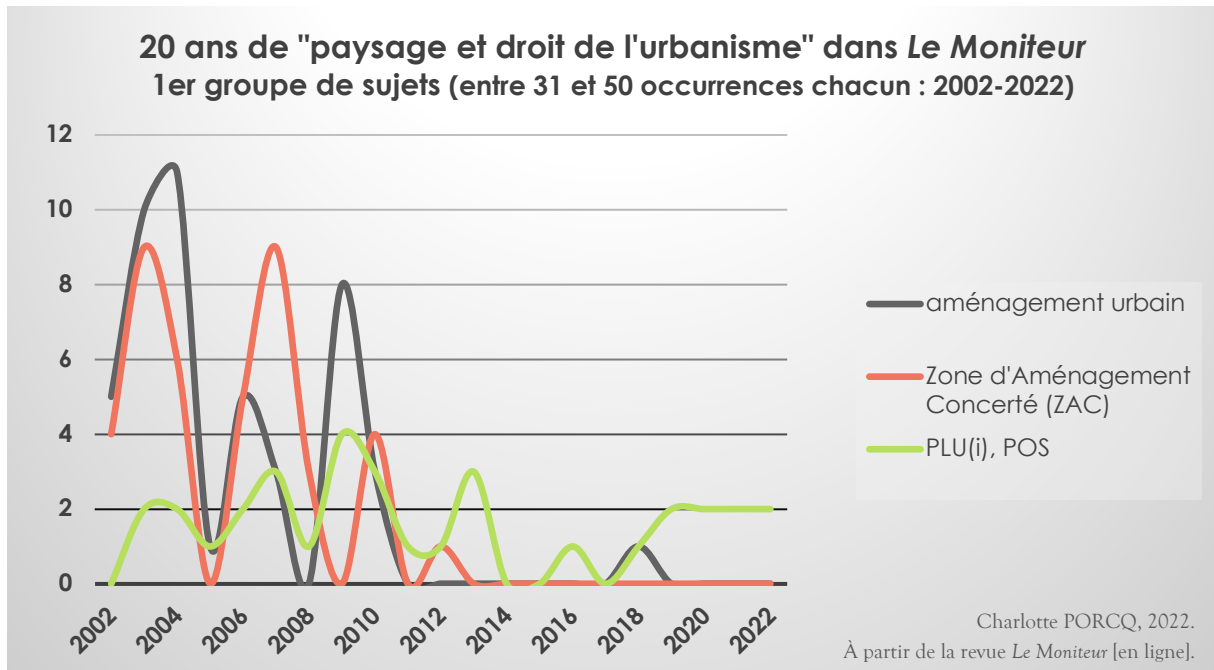


Figure 6 : Fréquence d'apparition et évolution des thématiques en lien avec le paysage en droit de l'urbanisme, dans la revue *Le Moniteur* (période 2002-2022) : les sujets très récurrents (1/2)

Commençons par les thèmes les plus couramment associés au paysage. Tandis que le nombre d'articles, consacrés aux opérations d'aménagement d'ampleur, diminue considérablement sur la période 2002-2022, l'attention prêtée aux POS et aux PLU(i) résiste quant à elle davantage, sur le long terme. L'intégration de la dimension paysagère en urbanisme change d'échelle, au risque d'être plus diffuse, et quitte la scène des grands projets... pour mieux investir les documents de planification ? Si la courbe des PLU(i) reste visible, toutefois elle n'augmente pas entre les deux bornes chronologiques, ce qui suffit tout de même à limiter notre enthousiasme.

D'autres thèmes ou cadres d'action accompagnent ou mettent fréquemment en œuvre le paysage ; c'est le cas des autorisations d'urbanisme (permis de construire, jurisprudence), et ce sur tout l'intervalle de temps analysé (2002-2022). Il s'agit surtout d'articles qui présentent le « volet paysager<sup>129</sup> » du permis de construire, c'est-à-dire les pièces requises pour traiter les dossiers dans les services compétents (prises de vue, plan masse, plan de situation, plan en coupe, plan des façades et des toitures, notice descriptive du terrain, « document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction dans son environnement » Art. R. 431-10c du *Code de l'urbanisme*). Ainsi, cela peut vouloir dire que le paysage est

<sup>127</sup> ... pour la navigation méthodique et répétitive que nous avons entreprise du moins. Le site du *Moniteur* comporte un moteur de recherche avancée, à la différence de celui de la *Gazette des communes*.

<sup>128</sup> Les catégories reprennent les sujets principaux des articles, qui apparaissent dans leur titre.

<sup>129</sup> Bernard Drobenko, « Le volet paysager du permis de construire », *Revue européenne du droit de l'environnement*, n° 3, 2003, p. 301-321.

soumis au « coup par coup » de l'instruction du droit des sols... plus que traduit en amont dans les documents prévisionnels ? Enfin, certains sujets sont liés à des « effets de mode » comme « paysage et développement durable », « paysage et densification », « paysage et artificialisation des sols », « paysage et littoral » : ce phénomène est bien sûr dépendant du contexte législatif et de l'importance accordée à tel ou tel enjeu par la loi. En contrepartie, d'autres intérêts sont plus continus ou reviennent épisodiquement, comme les rapports entre « paysage et éoliennes » et « paysage et patrimoine », les réformes de l'évaluation environnementale (et paysagère) des projets d'aménagement, et les opportunités d'action sur les paysages offertes par les outils de maîtrise foncière.

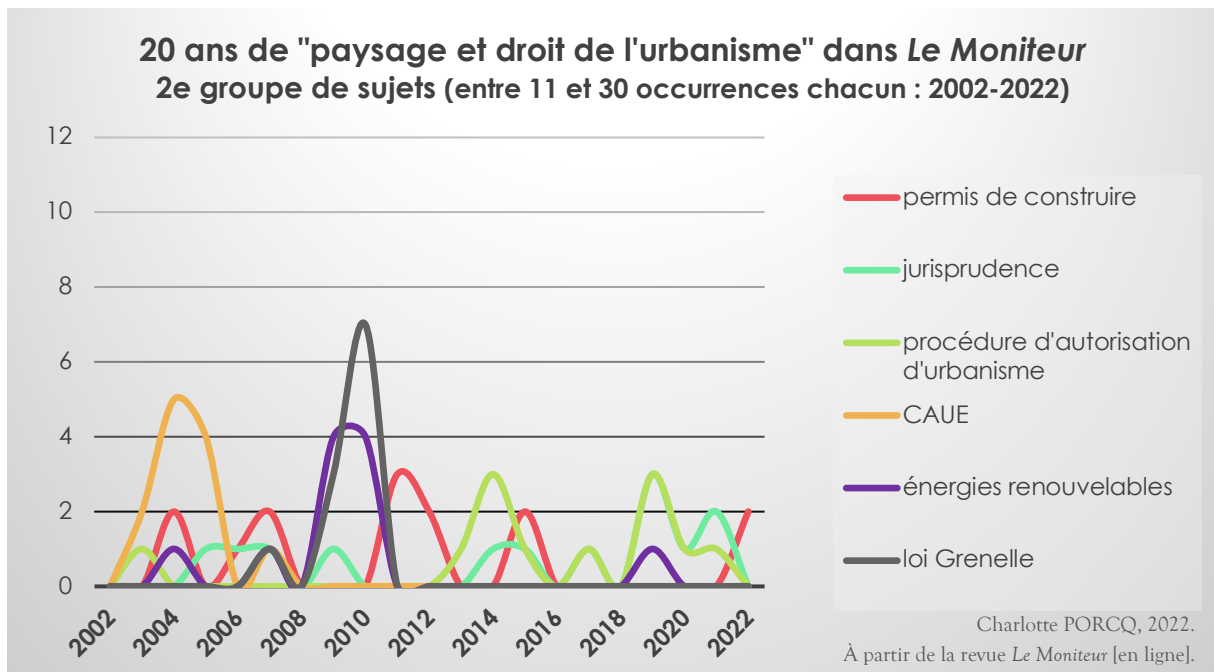


Figure 7 : Fréquence d'apparition et évolution des thématiques en lien avec le paysage en droit de l'urbanisme, dans la revue *Le Moniteur* (période 2002-2022) : les sujets très récurrents (2/2)

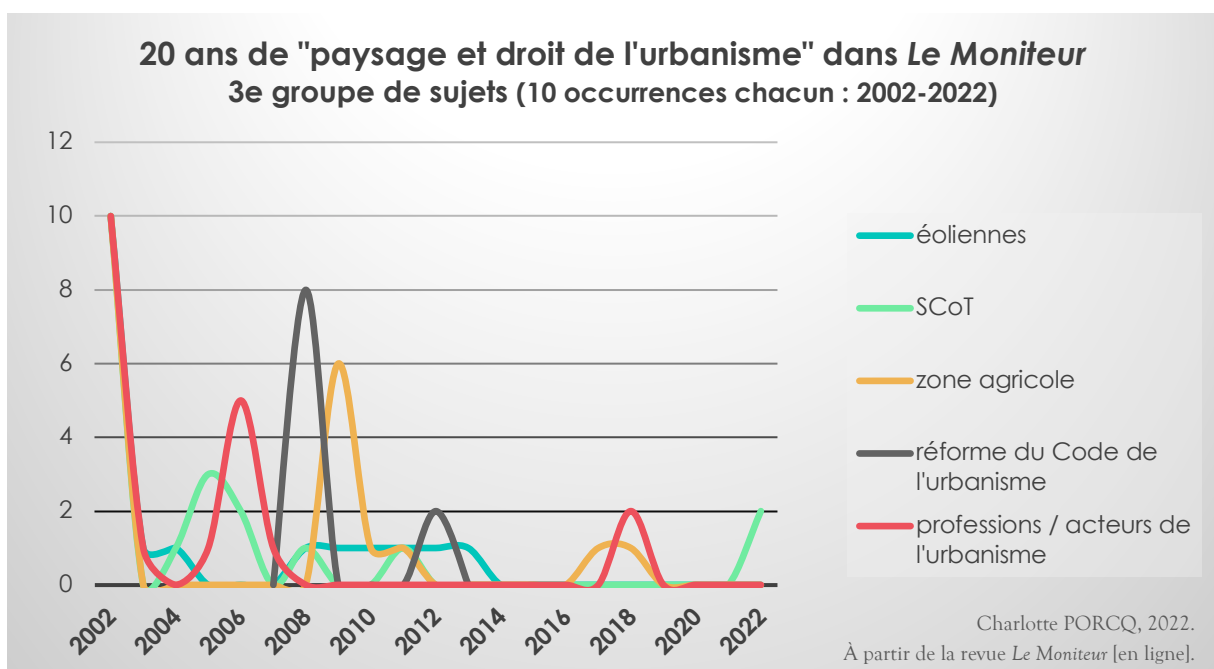


Figure 8 : Fréquence d'apparition et évolution des thématiques en lien avec le paysage en droit de l'urbanisme, dans la revue *Le Moniteur* (période 2002-2022) : après les sujets très récurrents, les sujets fréquents (1/2)

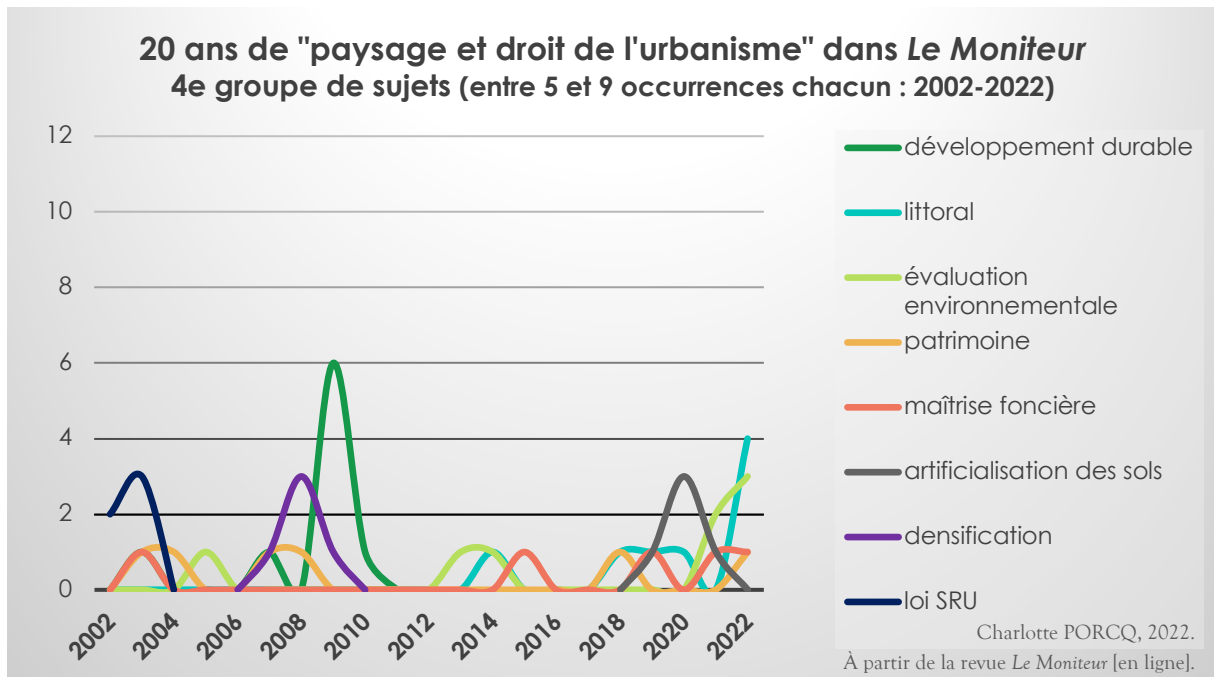


Figure 9 : Fréquence d'apparition et évolution des thématiques en lien avec le paysage en droit de l'urbanisme, dans la revue *Le Moniteur* (période 2002-2022) : après les sujets très récurrents, les sujets fréquents (2/2)

De cette enquête, nous tirons deux conclusions qui, bien qu'assez divergentes, nous encouragent à poursuivre notre réflexion sur les PLU(i). D'une part, le constat est celui d'une **persistance des documents d'urbanisme (SCoT et PLU(i)) dans le débat public sur l'aménagement des paysages**. Malgré tout, elle reste farouche et mérite d'être explorée, avant d'être éventuellement consolidée. D'autre part, le bilan est aussi celui d'une **baisse globale de l'évocation du paysage dans les articles traitant du droit de l'urbanisme**, même si de nouvelles thématiques connexes voient le jour. Face aux chantiers de révision de PLU(i) dont nous avons fait mention plus haut, et pour contrer la tendance du « paysage au cas par cas<sup>130</sup> » au moment de l'instruction du droit des sols, il faut donc combler des lacunes, ou du moins faire un point de situation sur les leviers et les freins actuels de la planification territoriale pour une action publique paysagère. On notera qu'au fil du raisonnement, le présumé ou l'hypothèse a changé, presque sans crier gare : d'un paysage « levier d'action pour la planification territoriale<sup>131</sup> », on aboutit à un paysage plus ou moins bien traduit dans le PLU(i). Nous reviendrons sur cette question dans la seconde partie de ce chapitre. Est-ce finalement un retour à la case départ, celle du paysage « objet » ? En réalité, c'est moins l'aptitude à agir *sur* les paysages qu'à agir *par* le paysage, donc à mener une *action paysagère* au sens où Hervé Davodeau la définit, que l'évolution des travaux universitaires lance comme un défi au PLU(i). En compétition avec le projet de paysage d'une part, et les initiatives associatives ou habitantes d'autre part, **quels sont les atouts et les potentialités offertes par le PLU(i) en termes d'action paysagère ?**

<sup>130</sup> Bien que nous n'excluons pas l'éventualité que cette instruction des dossiers d'autorisation d'urbanisme soit menée de façon qualitative.

<sup>131</sup> Didier Labat, Pierre Donadieu, « Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale », *L'espace géographique*, tome 42, 2013, p. 44-60.



### I.4.2. Le PLU(i) entre instrument d'action publique, débat public et dialogue territorial

Nous relevons donc ce défi. Avant de nous y atteler, il nous reste à souligner ce qui nous apparaît problématique dans la **scission**, faite par le *landscape stewardship*, entre **action politique** (des gouvernants) et **action publique** (des citoyens). Sous l'effet des lois de décentralisation en France (1982-1983), les élus et fonctionnaires territoriaux prennent davantage d'importance dans la mise en œuvre des politiques publiques, en gagnant en pouvoirs et en compétences. Cependant, il ne faut pas oublier qu'assurer le relais de l'État auprès de ses concitoyens est une tâche ardue, et que les élus sont avant tout des habitants, qui cherchent à promouvoir l'intérêt de leur commune, comme de leurs résidents. Que cela aille jusqu'à provoquer ou non une « rébellion » par rapport aux directives de l'État, il n'en demeure pas moins que les élus doivent faire des efforts d'adaptation aux dispositifs prévus par la loi pour conduire des projets - en faveur des paysages par exemple -, autant que ces outils les aident à instaurer leur politique.

Autrement dit, étudier l'**action publique** au niveau municipal dessine un contexte très **particulier**. Il ne peut être confondu avec les échelles régionales et départementales, où le processus de déclinaison *top-down* est certes soumis au jeu des partis politiques, mais s'opère sans doute de manière plus automatique du fait des services déconcentrés de l'État qui y sont implantés. En tout cas, le maire et ses conseillers ont bien souvent la volonté de traduire leur propre représentation du territoire au sein du PLU(i), qui constitue par conséquent un « lieu » d'affichage crucial. Ce récit territorial peut entrer en collision avec les perceptions et les aspirations des administrés ; mais il n'est pas plus rare qu'il s'oppose aussi aux schémas parfois « imposés » par les techniciens et les bureaux d'études, lorsqu'ils sont accusés d'être les « porte-voix » de l'État. Ces derniers occupent alors une position délicate, ce qui ne les empêche pas de s'impliquer dans l'action, en trouvant la meilleure posture possible. En somme, **élus, techniciens et experts se situent à l'interface entre déploiement et gestion de politiques publiques (de paysage) et « (landscape) stewardship »**, jeu subtil dont la notion de *gouvernance* (cf. I.3) nous ferait peut-être perdre la richesse<sup>132</sup>. Si nous insistons dans les deux paragraphes suivants sur la figure de l' élu, parce qu'il se situe en première ligne de cette tension décelée entre *le* politique, au sens de la vie en communauté, et *la* politique, au sens de l'exercice du pouvoir<sup>133</sup>, notre ancrage dans le paradigme politique tel qu'il est introduit par Anne Sgard *et al.*<sup>134</sup> (cf. I.2) n'exclut ainsi ni les agents des collectivités, ni les professionnels de l'urbanisme et du paysage.

Ce n'est pas tant une objection à l'idée que l' élu local est exclu du « *landscape stewardship* » que nous souhaitons émettre à travers l'image d'un citoyen, non pas « *lambda* », mais *ancré dans le paysage*. Nous déplorons plutôt ici que le lien entre traduction politique et juridique du paysage d'une part, et action publique paysagère d'autre part, soit ainsi défait alors que la réalité du terrain nous incite à nous y pencher. Néanmoins, nous admettons que le degré d'expérience, qui s'avère variable entre les acteurs, induit des trajectoires différentes. Quoi qu'il en soit, cela ne veut pas dire - nous semble-t-il - que les PLU(i) sont disqualifiés, plus l' élu est impliqué dans une *action paysagère*.

<sup>132</sup> Voir critique de la gouvernance, cf. I.3. Le dossier « Le paysage comme instrument de gouvernance territoriale » paru en 2019 dans la revue *Développement durable et territoire*, souligne tout de même les réticences d'acteurs locaux et les difficultés liées à la mise en place d'une politique de paysage. Marie-José Fortin, Anne Sgard, Magalie Franchomme, « La gouvernance territoriale du et par le paysage : observations, retours d'expériences, regards critiques », *Développement durable et territoire* [en ligne], vol. 10, n° 2, 2019.

<sup>133</sup> Catherine Grout, Monique Toubanc, « Le politique au prisme du paysage. Introduction au numéro thématique », *Projets de paysage*, n° 24, 2021 [en ligne].

<sup>134</sup> A. Sgard, M.-J. Fortin, V. Peyrache-Gadeau, art.cit.

Soit l'élu est engagé en termes d'action paysagère. À ce moment-là, nous croyons qu'il peut se saisir d'instruments juridiques tels que le règlement d'urbanisme pour exprimer une vision compatible avec la dynamique locale, dont il n'est pas forcément le leader, mais au sein de laquelle il s'investit. Cette assertion se base sur une approche cognitive de l'action publique, théorisée en France par Pierre Muller et Bruno Jobert<sup>135</sup>. Le principe est que l'outil sélectionné et approprié par l'acteur exprime quels sont ses cadres d'interprétation du monde<sup>136</sup>, au lieu de considérer uniquement les cadres « préfabriqués » que l'outil impose à l'acteur. On comprendra par exemple que la gestion des risques d'inondation liés à la submersion marine témoigne d'une philosophie de l'action publique/politique et d'une représentation différente de l'espace, selon qu'ils sont anticipés par une procédure d'expropriation, au moyen d'une déclaration d'utilité publique (DUP), ou grâce à une étude paysagère<sup>137</sup>. Il nous reste à savoir dans quelle mesure le PLU(i) traduit nécessairement toute cette attitude et toutes ces valeurs paysagères, ou juste de quoi empêcher qu'elles ne soient entravées (cf. II.2). Jacqueline Candau et al.<sup>138</sup> expliquent en ce sens que plusieurs systèmes de normes peuvent coexister et qualifier - juridiquement - un même objet paysager, selon les usages qui en sont faits. Cette situation est valable pour les chemins ruraux, dont la fréquentation est à la fois agricole et touristique. Les auteurs se focalisent sur deux tentatives de mise en place d'une charte paysagère (C. C. de Sancy-Artense, Puy-de-Dôme) et d'un contrat pour le paysage (PNR Périgord-Limousin). Ils remarquent, en conclusion de leur enquête, que « la qualification paysagère de l'espace d'intervention se poursuit avec la phase des réalisations et avec l'évolution des biens supports [les chemins par ex.] qui sont sélectionnés<sup>139</sup> ». L'élu se retrouve alors pris au sein d'un « processus normatif<sup>140</sup> », inscrit dans la durée des dynamiques sociales et paysagères à l'œuvre, qui bouscule à la fois les logiques d'intervention et les réseaux d'acteurs. De la même manière, on pourrait penser que le PLU(i) concourt à lancer ou animer une dynamique de concertation, qui laisse une place aux initiatives locales, en créant des bases solides à l'avènement d'un vrai système participatif sur le long terme.

L'utilisation de l'image du double hémisphère, reprise de Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret<sup>141</sup> (cf. figure 10), nous semble pouvoir désigner ce mode de fonctionnement, entre débat public (hémisphère nord) sur des projets arrêtés, qu'il s'agit de rendre opérationnels, et dialogue territorial (hémisphère sud), « mal connu et mal reconnu<sup>142</sup> » qui vise à :

« [...] mobiliser les habitants et les groupes organisés d'un territoire en vue de définir des orientations de développement, de gérer des conflits locaux, de mettre en œuvre des projets ou de créer du lien social. Il ne s'agit plus ici d'organiser des temps de débat autour d'un projet prédéfini, mais d'engager un certain nombre d'acteurs dans des rapprochements et une construction commune<sup>143</sup> ».

<sup>135</sup> Sébastien Gardon, Amandine Gautier, Gwenola Le Naour, « L'analyse cognitive des politiques publiques », in *La santé globale au prisme des politiques publiques*, Versailles, Éditions Quae, 2020, p. 51-59.

<sup>136</sup> Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50<sup>e</sup> année, n° 2, 2000, p. 189-208.

<sup>137</sup> CAUE du Calvados, « 2040, on se jette à l'eau ! De Deauville à Pont-l'Évêque, l'eau au cœur d'un territoire résilient », *Les défis du CAUE, appel à idées*, n° 4, 2022.

<sup>138</sup> Jacqueline Candau, Olivier Aznar, Marc Guérin, et al., « L'intervention publique paysagère comme processus normatif », *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, INRA Éditions, n° 84-85, p. 167-190.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 186.

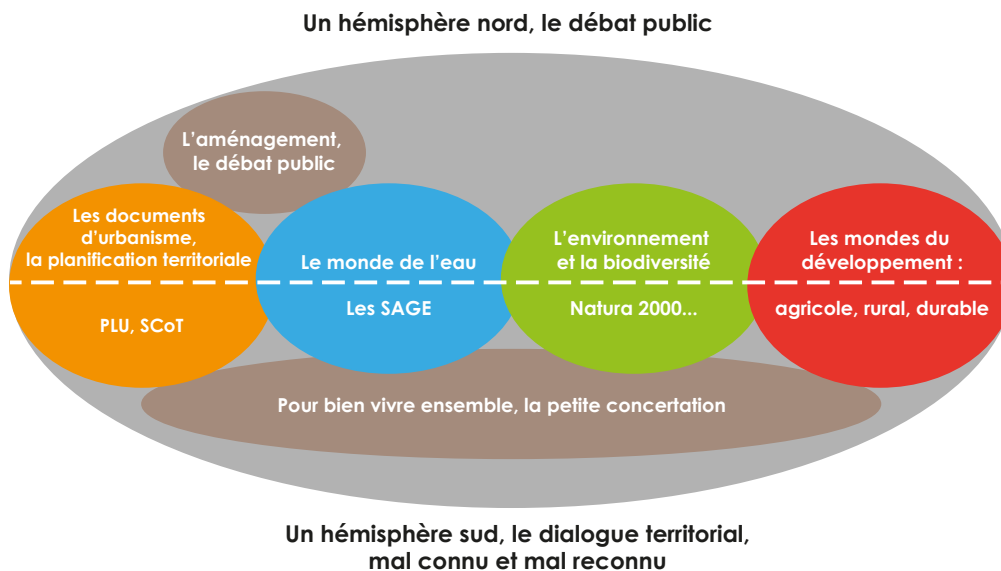
<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret, « Ensemble pour gérer le territoire : quand l'initiative locale complète ou corrige l'action publique », Colloque de l'ASRDLF « Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional » du 25 au 27 août 2008, Rimouski, Canada, p. 1-17.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>143</sup> J.-E. Beuret, A. Cadoret, art.cit.

Or le PLU(i), et à travers lui, les élus, sont à la charnière entre ces deux hémisphères. L'articulation entre l'un et l'autre - qui ne correspond ni à une logique de substitution, ni de juxtaposition<sup>144</sup> - font converger paysage, droit et politique, selon des mécanismes à révéler.



Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret, « Ensemble pour gérer le territoire : quand l'initiative locale complète ou corrige l'action publique », Colloque de l'ASRDLF « Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional » du 25 au 27 août 2008, Rimouski, Canada, p. 14.

**Figure 10 : Deux hémisphères pour la concertation : le dialogue public et le dialogue territorial**

Soit l'élu n'est pas (encore) un acteur du paysage, au sens positif et proactif du terme. En effet, des contributions récentes indiquent que l'action paysagère est « encore loin d'aller de soi<sup>145</sup> » dans le cadre de l'aménagement du territoire, et en particulier au niveau du point de passage entre l'urbanisme prévisionnel et la concrétisation opérationnelle des projets. Dans ce cas, il est possible que l'élaboration et/ou l'application du PLU(i) participent d'un *apprentissage* ou d'une *formation*<sup>146</sup> à la « culture du paysage<sup>147</sup> » pour les acteurs locaux. Or :

« Qui dit apprentissage, dit immédiatement mobilisations de ressources intellectuelles - informations, savoir-faire, symboles et valeurs - en vue d'infléchir les pratiques existantes, de légitimer et d'institutionnaliser les ajustements nés de la pratique<sup>148</sup> ».

Pierre Dérioz *et al.*<sup>149</sup> montrent que cette appropriation passe d'abord par un changement de discours, puis par une aptitude à monter des projets, et enfin, à les mettre en œuvre. Ce chemin est un *processus* lent, qui peut être interrompu ou s'arrêter définitivement en cours de route.

**Maintenant que cette dynamique à double vitesse entre sciences du paysage et actualité du terrain est posée**, et que des pistes de travail ont commencé à émerger afin de rapprocher ces deux

<sup>144</sup> J.-E. Beuret, A. Cadoret, art.cit., p. 10.

<sup>145</sup> Pierre Dérioz, Philippe Béringuier Maud Loireau, « Développer la culture du paysage chez les acteurs locaux : la démarche du Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée à l'épreuve de la pression urbaine », *Développement durable et territoire* [en ligne], vol. 10, n° 2, 2019.

<sup>146</sup> Caroline Guittet, Nolwenn Invernizzi, « Former le politique, créer des références paysagères citoyennes », *Projets de paysage*, n° 24, 2021 [en ligne].

<sup>147</sup> P. Dérioz, P. Béringuier, M. Loireau, art.cit.

<sup>148</sup> Bruno Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42<sup>e</sup> année, n° 2, 1992, p. 219. Cité par S. Gardon, A. Gautier, G. Le Naour, p. 57.

<sup>149</sup> P. Dérioz, P. Béringuier, M. Loireau, art.cit.

trajectoires, comme l'étude du choix des instruments ou des processus décisionnels, **il nous apparaît essentiel de revenir au fondement du problème de la traduction du paysage**. Celui-ci est en effet responsable de la distance prise par le monde de la recherche sur la question de l'intégration du paysage dans les documents d'urbanisme.

## II. La « problématique » de la traduction du paysage dans le PLU(i) : du pessimisme à l'optimisme retrouvé ?

### II.1. La qualification juridique des paysages dans les PLU(i)

Lors d'une conférence tenue en 2010 à Montpellier, Hervé Davodeau et Monique Toublanc rappellent quelles sont les **quatre propriétés ou qualités du paysage**<sup>150</sup> :

- comme réaffirmé par la *Convention européenne du paysage*, le paysage est à la fois *matériel* et *subjectif*, il est « *une partie de territoire telle que perçue par la population*<sup>151</sup> » ;
- le paysage est une *combinaison* d'éléments spatiaux qui fait *sens* pour l'observateur, selon le point de vue qu'il adopte et les clefs de « lecture » qui sont les siennes ;
- le paysage consiste en un agencement d'objets qui composent un tout, et qui vaut plus que la somme de ses parties, on parle alors de sa nature *holiste* ;
- le paysage introduit une *relation* particulière entre l'homme et les espaces qu'il habite ou qu'il parcourt, et également entre les hommes.

**Au cours de cette même communication, les deux intervenants font du paysage un outil de médiation**, en se fondant sur ses propriétés, et sur sa capacité à nourrir les phases de participation citoyenne en aménagement du territoire. Celles-ci bénéficient du rapport sensible à l'espace que le paysage tisse, et qui incite les personnes à échanger sur leurs modes de vie par le biais de leurs émotions.

À l'inverse, les dimensions *subjective* et *holistique* du paysage sont particulièrement difficiles à traduire en droit positif. Pourtant, elles sont bel et bien prises en charge par le droit français. Philippe Guttinger met en lumière deux types de définitions juridiques du paysage, plus ou moins clarifiées et fixées par la loi et dans la codification<sup>152</sup> : le paysage vu sous l'angle *esthétique* en premier lieu, acception plus ancienne et liée au droit du patrimoine culturel et naturel<sup>153</sup>, et le paysage comme *cadre de vie* des populations en second lieu, qui trouve son origine dans la politique des espaces verts et culmine dans la reconnaissance d'*objectifs de qualité paysagère*, en droit de l'urbanisme<sup>154</sup>. L'auteur explique que les deux définitions ont pour point commun d'envisager le paysage comme un tout ; *a contrario* « l'harmonieux » et le « pittoresque », qui dépendent de la subjectivité et du goût de l'observateur, tendent à être remplacés par le « banal », le « quotidien » et « l'ordinaire ». C'est alors la qualité *relationnelle* du paysage qui est davantage

<sup>150</sup> Hervé Davodeau, Monique Toublanc, « Le paysage-outil, les outils du paysage. Principes et méthodes de la médiation paysagère », « Co-construction ou construction en commun d'objectifs collectifs », Colloque tenu à Montpellier en octobre 2010 [en ligne], <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00788155>, [consulté le 06.03.2022].

<sup>151</sup> *Convention européenne du paysage*, Florence, 2000, article I.

<sup>152</sup> P. Guttinger, art.cit.

<sup>153</sup> Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

<sup>154</sup> Loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, (dite « paysage »). Loi du 24 mars 2014 pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové, (dite « Alur »).

traduite, en écho à la demande sociale de reconnexion avec les milieux. De manière générale, cette propriété s'adapte peut-être mieux au contexte juridique, en ce sens que le droit est par essence une définition du rapport des hommes entre eux et à leur lieu de vie.

Après la question de la *définition*, vient celle de la *qualification juridique du paysage*. « Qualifier le paysage veut dire faire entrer ce fait dans les catégories du Droit et, par voie de conséquence, leur assurer sa pleine réception dans le système juridique<sup>155</sup> ». Or « aucune catégorie du droit public ou du droit privé des biens n'est en mesure de répondre à la question de la qualification juridique du paysage<sup>156</sup> ». Même si c'est le paysage dans son entier qui est traduit via la « valeur collective<sup>157</sup> » qui l'érige en « patrimoine commun de la nation<sup>158</sup> », nulle catégorie juridique ne permet vraiment la gestion de ce *Bien commun*. Entre *Bien commun* et *biens privés*, le paysage peut aussi être considéré comme *bien public* et ainsi, être comparé à l'eau qui est une « chose commune<sup>159</sup> ». Toutefois, le **paradoxe du paysage est d'être à la fois appropriable**, parce que les sols qui le composent relèvent de la propriété publique ou privée, **et inaliénable**, pour le sentiment de bien-être qu'il procure. En outre, la notion d'*universalité*<sup>160</sup> est intéressante en vue de qualifier le paysage, parce qu'elle tient compte de son caractère *holistique*, mais P. Guttinger indique qu'elle est surtout mobilisable au sein du régime juridique de la directive, en prenant l'exemple de la directive sur les Alpilles, approuvée en 2007.

« Le concept de paysage repose finalement sur deux caractéristiques. Il désigne un ensemble non fongible<sup>161</sup> d'éléments qui sont dans une large mesure appropriés privativement par des personnes privées ou publiques. Il désigne également un ensemble sur lequel une ou plusieurs collectivités publiques estiment devoir s'investir au niveau de sa gestion et de son devenir et sur lequel, en raison d'un processus de patrimonialisation plus ou moins affirmé, certaines personnes, qu'elles soient propriétaires ou non, revendiquent un "droit au paysage"<sup>162</sup>. »

**Dans le cas du PLU(i), le paysage est un objet de droit public, « traduit » tant bien que mal dans un régime réglementaire.** Le document d'urbanisme autorise ou limite les usages du sol, qui influent ensuite sur le droit privé puisque la jurisprudence rapporte fréquemment des situations de litige liées à la privation de l'ensoleillement, aux nuisances sonores et olfactives, à l'entretien des arbres...etc. Il prescrit la destination et se préoccupe peu de la gestion des biens, dont elle découle pourtant. Il est communément admis que le PLU(i) se concentre sur des enjeux de préservation du paysage, donc sur une définition patrimoniale de ce dernier. Dans cette perspective, les élus (inter)communaux mettent en place des règles qui procèdent par *restriction* des usages, inspirée des dispositifs destinés aux Monuments Historiques<sup>163</sup>, ou se portent acquéreurs du foncier.

<sup>155</sup> P. Guttinger, art.cit., p. 15.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>157</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>158</sup> Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite Loi Barnier), inspirée de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

<sup>159</sup> L'article 714 du Code civil définit la « chose commune » comme « une chose qui n'appartient à personne et dont l'usage est commun à tous ».

<sup>160</sup> La notion d'universalité est définie comme « un ensemble de biens formant un tout » par Jean Carbonnier, in *Droit civil*, Paris, PUF, 2004, p. 1623. Cité par P. Guttinger, art.cit., p. 28.

<sup>161</sup> « En droit civil, une chose est dite fongible quand elle se consomme par l'usage et qu'elle peut être remplacée par une chose de même nature, de même qualité et de même quantité », *ibidem*, p. 27.

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>163</sup> Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. Loi du 25 février 1943 définissant les abords des monuments historiques.

Ainsi, au moyen du PLU(i), les pouvoirs publics locaux sont en capacité :

« [...] [d']identifier et [de] localiser les éléments de paysage et [d']identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural », (art. L. 151-19 du *Code de l'urbanisme*).

Le *Code de l'urbanisme* donne également la possibilité de désigner des « Espaces Boisés Classés » (articles L. 113-1 et 113-2) et d'exercer un contrôle sur l'abattage et l'élagage de ces arbres, et de ceux repérés à l'aide de l'article L. 151-19 (voir citation *supra*). Cette dimension est réaffirmée par le programme de recherche ANR PLU patrimonial (2015-2019), qui décrypte l'articulation du PLU(i) par rapport aux autres outils de protection du patrimoine. L'un des principaux rôles du PLU(i) est de servir de « zone tampon<sup>164</sup> » d'un Site Patrimonial Remarquable (SPR), en se concentrant sur des éléments plus modestes qui ne sont pas de l'ordre du *remarquable*, souvent appelés « petits patrimoines ». Cependant, il n'est pas nécessaire que la commune dispose d'un SPR pour que ce type de règles soit rédigé. Le programme PLU patrimonial insiste aussi sur l'importance croissante prise par les annexes dans le dossier, qui dressent des inventaires ou des nuanciers chromatiques, mais dont le statut est flou, entre « simples » recommandations et prescriptions opposables.

D'une manière générale, les résultats du programme pointent le fait que l'objectif de sauvegarde s'inscrit plus aisément dans les pièces *non opposables* (rapport de présentation) et dans le droit souple (PADD, OAP, annexes), c'est-à-dire opposable dans un rapport de *compatibilité*, que dans le droit dur, opposable dans un rapport de *conformité* (règlement graphique et littéral)<sup>165</sup>. Mathieu Gigot et Arnaud de Lajartre démontrent qu'il existe un « effet d'entonnoir<sup>166</sup> » entre l'élaboration du rapport de présentation du PLU(i) et celle du règlement d'urbanisme, qui appauvrit et cloisonne le sens initialement attribué au paysage. **Tandis qu'au démarrage de la procédure de planification territoriale, il est question d'une ambiance ou d'un cadre de vie à valoriser, à la fin, il s'agit d'un patrimoine naturel ou d'un patrimoine bâti, et la connexion entre les deux est perdue.** Elle l'est encore plus dans la logique classique du zonage, qui isole nettement les zones A (agricoles) et N (naturelles), des zones U (urbaines). Or ce schéma est très prégnant dans la nouvelle génération de PLU(i), puisque la (re)construction est encouragée dans les zones U, et considérablement freinée, si ce n'est interdite, dans les zones A et N. Concernant la maîtrise du foncier, l'emplacement réservé est une possibilité pour la municipalité de « poser une option » sur des parcelles, afin de les acquérir au nom de la collectivité, en préfigurant leur usage. Malgré cela, à quel usage faire correspondre le paysage ? Peut-il seulement se rapporter à un seul usage<sup>167</sup> ?

C'est face à cet état des lieux très mitigé de la prise en charge du paysage par le droit, que nous avons bâti notre problématique de thèse :

Le PLU(i) est-il - et peut-il être - le vecteur d'une prise en compte du paysage dans l'aménagement, sachant que ce document *déconstruit* ou *compartimente* les notions traitées en objets de règlement ? Ce phénomène n'est-il pas d'autant plus problématique pour le paysage qu'il est entièrement constitué d'interrelations, composant un tout ?

L'hypothèse générale avance que la traduction du paysage, et la *déconstruction* qu'elle induit, gagneraient à être observées sous un angle différent, grâce auquel ce phénomène cesserait d'être perçu comme négatif.

<sup>164</sup> « Principaux résultats », <https://plupat.hypotheses.org/> [consulté le 27.06.2022].

<sup>165</sup> Ces résultats concordent avec ceux avancés par Didier Labat dans sa thèse, *op.cit.*, (cf. I.1).

<sup>166</sup> Mathieu Gigot, Arnaud de Lajartre, « Le plan local d'urbanisme français : un instrument orienté de pédagogie citoyenne du paysage », *Projets de paysage*, n° 18, 2018 [en ligne].

<sup>167</sup> J. Candau, O. Aznar, M. Guérin, *et al.*, art.cit.

**Encadré 2 : De la maison au milieu de sa parcelle à la maison en front de rue, évolution d'un stéréotype par la prise en compte du paysage dans l'aménagement**

Dans *Urbanisme et Volupté, La France pavillonnaire enchaînée* (2010), Bernard Kaleski et Erwan Poënces, respectivement architecte et urbaniste, déplorent le caractère stéréotypé des règlements d'urbanisme et de lotissement depuis les années 1970. La maison implantée au milieu de son jardin est un modèle qui s'est perpétué depuis lors et qui est toujours prégnant dans les zones résidentielles périphériques (cf. figure ?). Ils y voient un modèle conduisant à une uniformisation à outrance, peu évolutif, et qui encourage peu la création architecturale : soit, un manque manifeste de « volupté » dans la manière de concevoir les espaces à vivre. Ils démontrent l'absurdité de certains documents qui vont jusqu'à tracer l'emprise exacte du bâti au centre de la parcelle. Leur hypothèse est que les élus et les habitants aspirent en réalité à d'autres agencements et que ce sont les solutions « toutes faites » des bureaux d'études qui sont responsables de ce manque d'imagination. Or, cela va à l'encontre de l'enquête de Camille Juza et Vincent Decque, journalistes à France Culture, diffusée le 25 janvier 2017 dans l'émission LSD La Série documentaire<sup>168</sup>. Ils expliquent pour leur part que les français sont encore en quête d'un chez-eux isolé du reste du lotissement, où construire leur propre univers selon leurs goûts (à travers l'ameublement intérieur plus que dans l'aspect architectural de l'habitation).

« Il faut [en plus] qu'autour de cette maison il y ait un horizon, un ordre, une cohérence - des espaces verts, de faux étangs, des allées - tout un paysage de synthèse qui vient se substituer petit à petit à ce plateau [le plateau briard, dans l'exemple développé] qui était agricole<sup>169</sup>. »

Tout ce paysage artificiel résulte d'un système d'acteurs en chaîne, de l'élu, au promoteur, au constructeur, au commercial, jusqu'aux futurs habitants, qui est doté d'une certaine inertie, au regard des mécanismes et des relations qui l'animent.



Figure 11 : Montayral, emprise au sol, in B. Kaleski, E. Poënces, p. 49

Quoi qu'il en soit, ces codes semblent évoluer dans les nouveaux PLU(i). Dans le PLU(i) de la Communauté de communes de Brocéliande (C. C. B.) par exemple, le cas des règles d'implantation a été beaucoup discuté par ses concepteurs, professionnels de l'urbanisme et élus. Les formulations des anciens PLU(i) ont été réévaluées au regard des besoins actuels : elles étaient alors soit quantitatives, prescrivant une marge de recul minimum de trois à cinq mètres par rapport à la voirie, soit relatives, notamment au sujet de la hauteur des constructions, c'est-à-dire qu'elles devaient s'aligner sur le bâti environnant. Les nouvelles règles priorisent une implantation en front de rue ou dans une bande de dix mètres par rapport à la rue.

« Ainsi, par un jeu sur l'implantation des différents bâtiments, on cherche parfois à assumer une certaine continuité du bâti : les maisons joignent la limite séparative, les différentes « annexes » viennent s'y accoler... Mais ne faut-il pas voir cette évolution davantage comme le résultat d'une raréfaction du foncier, que comme une volonté de rompre avec la conception stéréotypée des lotissements en se rapprochant de la densité des centres anciens ?<sup>170</sup> »

L'objection quant à l'affirmation d'un réel enjeu paysager est légitime. Néanmoins, lorsqu'il ne s'agit pas seulement de se rapprocher de la limite séparative, mais qu'il est question du rapport à la rue, alors le rôle de la perception depuis l'espace public est forcément discuté, même s'il est relié à la volonté de densifier la zone.

Le positionnement de la maison pourrait ainsi obéir à d'autres logiques spatiales, guidées par d'autres structures linéaires (ex : TVB).

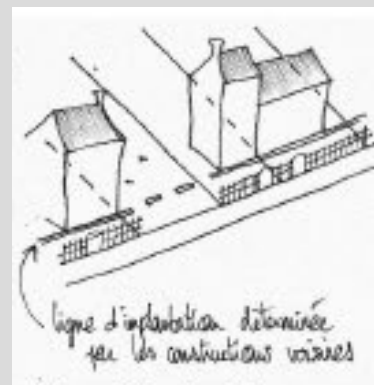


Figure 12 : Extrait du PLU de Calan, 2019, p. 16. Ligne d'implantation déterminée par des constructions voisines.

168 Camille Juza, Vincent Decque, « Vous êtes unique, votre maison aussi », « Où vivons-nous ? Des paysages et des pays », La revue de France culture, n° 25, 2018, p. 70-76.

169 David Mangin, in Camille Juza, Vincent Decque, art.cit., p. 75.

170 Bernard Kaleski, Erwan Poënces, *Urbanisme et Volupté, La France pavillonnaire enchaînée*, Rennes, Éditions Apogée, 2010, p. 56-57.

Il nous semble d'abord qu'au-delà du « système » de traduction que nous venons de décrire, maintenant bien établi, voire répété quasi-automatiquement et à l'identique de PLU(i) en PLU(i), **une autre façon d'envisager la place du paysage dans le document d'urbanisme se dégage, en partant du principe qu'il ne dit pas toujours son nom.** Ainsi le paysage pourrait « profiter » d'outils ou de règles qui ne lui sont pas forcément dédiés. Le fait premièrement de s'appuyer sur le changement de destination, de plus en plus utilisé afin de réhabiliter d'anciens bâtiments agricoles de qualité, élargit le panel de techniques « *d'appropriation publique du paysage*<sup>171</sup> » en dépassant la seule restriction des usages. Dans le contexte de la *zéro artificialisation nette* qui se dessine à l'horizon (cf. I.3), ce dispositif juridique a nécessairement de l'avenir, afin de favoriser le renouvellement urbain. Deuxièmement, on peut considérer qu'investir les règles « ordinaires » fixant l'implantation du bâti, sa volumétrie ou son gabarit, et sa hauteur, avant même d'instaurer des prescriptions relatives à la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère (matériaux, baies, couleurs de façade et d'huisseries, clôtures), participe à la (re)création d'une ambiance, perçue depuis l'espace public. On se situe alors aussi bien dans un processus de (ré)invention que d'intégration - par imitation - d'un paysage, selon que la zone travaillée s'étende sur un centre ancien ou en périphérie, et qu'elle possède ou non des caractéristiques paysagères déjà définies et fortement ancrées. De la sorte, il nous apparaît que cette traduction serait basée sur des critères moins subjectifs que les articles de règlement qui traitent de l'esthétique extérieure des bâtiments. Ils révéleraient peut-être aussi une réflexion plus profonde sur les éléments qui composent le paysage, sur l'articulation entre leur spatialité et la manière dont ils sont perçus (cf. encadré 2). En outre, cela aiderait à croiser des enjeux tels que paysage, densification de l'habitat (cf. encadré 2), approvisionnement et consommation énergétique du bâti et des déplacements, respect des continuités écologiques, gestion des risques...etc. Bien sûr, cette convergence d'enjeux ne serait pas exempte d'arbitrages et de concessions, mais au moins les diverses organisations possibles de l'espace seraient soupesées et les choix mieux justifiés.

Ensuite, on s'aperçoit que pour contrer le processus de *décomposition* du paysage qui sévit à mesure que le PLU(i) est rédigé, **les bureaux d'études ou les techniciens des collectivités sont enclins à proposer des règles qualitatives.** Elles ont le mérite d'intersecter plusieurs enjeux d'aménagement, et en même temps d'être novatrices sur le sujet du paysage comme *cadre de vie*, voire même comme *source de bien-être* au quotidien (cf. citation *infra*, enjeu de l'accessibilité) :

**Article US7 : Biodiversité et espaces libres.** Les espaces de pleine terre doivent respecter un certain pourcentage de la superficie du terrain d'assiette du projet, comme précisé à l'article G7 des Dispositions générales du présent règlement. Les opérations d'aménagement d'ensemble [...] doivent intégrer, **en rapport avec leur importance**, des espaces libres, qui concourent à :

- **une ambiance paysagère de qualité**, notamment par l'alternance de strates herbacées, arbustives et arborées ;
- **la constitution de lieux de vie et de lien social**, notamment par des aménagements adaptés à l'accueil de publics.

L'aménagement de voiries partagées et paysagées peut tenir lieu d'espaces libres remplissant ces objectifs.

*Alternativement*, en cas de proximité avec un espace naturel ou paysager accessible au public et/ou d'impossibilité technique dûment justifiée, il pourra être dérogé à l'obligation d'intégration d'espaces libres

<sup>171</sup> P. Guttinger, art.cit., p. 38.



dans l'opération dans la mesure des objectifs déjà remplis par ailleurs et à la condition d'**aménagement de connexion douce** entre l'opération et l'espace naturel et paysager<sup>172</sup> ».

Le remplacement des règles quantitatives habituelles (ex : la maison devra s'implanter à x mètres de la limite séparative) par des formulations qualitatives, complexifie néanmoins leur interprétation. Plus ou moins précises - le niveau de détail le plus bas étant l'insertion dans un environnement agréable ou harmonieux - elles sont difficilement appropriables par les instructeurs du droit des sols, les élus et les habitants. Anna M. Hesperger *et al.*, expliquent, d'après leur enquête sur 18 documents de planification territoriale en Europe, que si le côté « *intégrateur* » du paysage y est valorisé au sens des objets et des thématiques qui y sont connectés - ce sont des outils de planification stratégiques qui sont étudiés, dont le SCoT de l'agglomération lyonnaise -, en revanche, la « *landscape governance* » est peu activée *via* ces instruments, parce que la dimension « *intégratrice* » du paysage concerne peu les liens entre acteurs, et ce au-delà de la phase d'élaboration<sup>173</sup>. Ainsi, une rupture tend à s'installer entre *ce qui est traduit* dans le PLU(i), certes plus fidèle à l'esprit du paysage quand la règle est qualitative, et *ce qui est applicable* ou effectivement *appliqué*.

Et si la **déconstruction** du paysage (en objets de droit) n'était pas un problème ? Et si l'on parlait du principe qu'elle est inévitable, voire nécessaire ? Et si elle se trouvait « compensée » par des outils qui *signifient* le paysage, plutôt qu'ils ne le *traduisent* dans le sens d'une perte de contenu ou d'une trahison ? Afin d'étayer cette hypothèse générale, il faut à la fois revenir sur ce que l'on *met* ou sur ce que l'on *entend* derrière le *processus* de traduction, et sur ce qu'*est* le PLU(i) - ou comment est-ce qu'il peut *agir* - en tant que vecteur du paysage dans l'aménagement.

## II.2. Hypothèse de travail : la traduction du paysage, étudiée selon une (archéo)géographie du droit

En recherchant le verbe « traduire » dans un dictionnaire juridique, on tombe d'abord - et quel que soit l'ouvrage - sur l'idée de *transposition* d'un principe juridique d'une langue à une autre :

« **TRADUIRE (sens n° 1)** : Faire passer, d'une langue à une ou plusieurs autres, un énoncé écrit ou oral, opération qu'exige le caractère international d'un acte ou le plurilinguisme d'un système juridique<sup>174</sup> ».

Selon cette acception, il s'agit moins d'inscrire ou de transcrire une notion<sup>175</sup> dans un autre contexte que celui dont elle est « arrachée » - si possible à l'identique -, que de voir comment cet autre contexte s'empare de la notion, avec ses propres cadres. Ainsi, déjà, le « jeu » n'est plus inégal, il se fait à adversaires ou partenaires égaux. En d'autres termes, et si le paysage d'une part, et le PLU(i) d'autre part, se faisaient face comme deux « langages » à part entière...qu'il serait possible d'aligner ? Le paysage ne serait plus *intégré* dans le PLU(i), et le PLU(i) ne *prendrait plus en compte* le paysage : cette manière d'appréhender

<sup>172</sup> PLU de Hennebont, Règlement écrit, 2020, article US7, p. 71.

<sup>173</sup> Anna M. Hesperger, Matthias Bürgi, Wolfgang Wende, *et al.*, "Does landscape play a role in strategic spatial planning of European urban regions?", *Landscape and Urban Planning*, vol. 194, 2020 [en ligne].

<sup>174</sup> Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2000, p. 870.

<sup>175</sup> Des travaux, comme ceux présentés dans le livre *Action publique et subjectivité*, s'occupent d'étudier la manière dont les politiques publiques, et à travers elles, le droit, *prennent en compte* des sujets aussi délicats - parce qu'ils touchent à la morale - que les vulnérabilités, l'aide sociale, l'éducation. Fabrizio Cantelli, Jean-Louis Genard (éd.), *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ, 2007.

la situation tend vers une démarche de traduction sans doute plus exigeante, mais plus intéressante, car plus riche de sens. On peut toujours se concentrer sur « ce qui se perd dans la traduction », pour autant la recherche est contrebalancée par la proposition inverse, à savoir « ce qui est gagné, comme une valeur ajoutée, par l'intermédiaire de la traduction ». Entre les deux, l'option est de s'intéresser à ce qui est *transformé* par la traduction. C'est sans doute ce que vise Patrick Nerhot lorsqu'il défend que la traduction est l'expression d'un « non su », « un "manque", une "absence", qu'impliquerait tout témoignage d'une vérité, un indicible en d'autres termes, mais un indicible pourtant condition de tout savoir<sup>176</sup> ». Cette citation, qui fait de la traduction l'égal de l'acte de connaissance, donne le ton par rapport à l'importance dont nous allons nous-même la revêtir, quant au lancement d'une dynamique d'action sur les paysages grâce au PLU(i).

### II.2.1. Les formes du droit, entre spatialité de l'action publique et stratégies politiques

Concernant les documents d'urbanisme, on trouve cette tendance à accorder autant d'importance à l'instrument juridique qu'aux valeurs à traduire, dans le domaine du patrimoine et plus spécifiquement de la patrimonialisation. Les Monuments Historiques, les Sites classés ou inscrits, les secteurs urbains protégés (cf. figure 13), ont cette même vertu que le paysage à territorialiser l'action publique (cf. I.2), car ils sont des ressources pour le développement local<sup>177</sup>. Néanmoins, la spécificité de leur approche par la géographie du droit, sur les fondements de laquelle nous serons plus précise ultérieurement (cf. chap. 5), est de mettre l'accent sur l'outil, ses caractéristiques, et sa *spatialité*, à proportion égale du choix qui en est fait par les décideurs. En comparaison, pour rappel, les sciences du paysage misent davantage sur le côté intégrateur des politiques, sur la dimension de projet, sur la médiation par le paysage et sur la transversalité de la thématique (cf. I.2). L'analyse des zonages patrimoniaux est au contraire plus traditionnellement attachée à la traduction *en plan*, matérialisée sur une carte (cf. figure 13), et porte son attention sur ce qui est « dans la zone<sup>178</sup> » ou bien « hors de la zone<sup>179</sup> ». Cela s'explique par le fait que le patrimoine urbain a été progressivement reconnu depuis les années 1960, aux côtés des édifices protégés isolément depuis 1913, nécessitant par conséquent d'établir des secteurs indépendants, plus vastes, et plus adaptables que les périmètres des abords des Monuments Historiques<sup>180</sup>. Le PLU(i) dispose d'un zonage réglementaire et se rapproche donc en cela de ces outils. Il peut d'ailleurs lui-même endosser la fonction de secteur de sauvegarde du patrimoine. Ainsi, dans la continuité du programme ANR PLU patrimonial, Mathieu Gigot réaffirme les divers statuts du PLU(i) en la matière :

« Les analyses de six PLU [Tours, Chinon, Blois, La Riche, Orléans, communes rurales du Grand Chambord] ont montré que cet instrument est plus subtil qu'il n'y paraît : par rapport aux zonages patrimoniaux, le PLU pose autrement la question de la règle en matière de protection des patrimoines. La palette d'outils qu'il propose permet de nuancer l'idée selon laquelle les qualifications juridiques de l'espace viennent stéréotyper les centres anciens. **Le PLU montre bien la complexité des formes que peut**

<sup>176</sup> Patrick Nerhot, « La question de la traduction ou qu'est-ce que "savoir" ? », *The cardozo electronic law bulletin*, vol. 25, n° 2, 2019, [n.p.].

<sup>177</sup> Patrice Melé, « Territoires d'action et qualifications de l'espace », in Patrice Melé, Corinne Larrue (éd.), *Territoires d'action*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 15-45.

<sup>178</sup> Mathieu Gigot, « Patrimoines en action(s), un regard sur les politiques publiques patrimoniales », in Chérif Khaznadar (dir.), *Le patrimoine oui, mais quel patrimoine ?*, Arles, Actes Sud, 2012, p. 410.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> Ce sont des périmètres de 500 mètres qui s'appliquent automatiquement autour des édifices classés ou inscrits, depuis la loi du 25 février 1943.

prendre le droit dans ces espaces. Il permet de réinterroger le rapport que celui-ci entretient avec le patrimoine dans le cadre d'une planification urbaine plus large<sup>181</sup> ».

Nous avons déjà évoqué (cf. II.1) le PLU(i) servant de « zone tampon » à un SPR (ex. : PLU de Tours), mais quatre autres finalités sont identifiées<sup>182</sup> :

- le PLU(i) « anticipateur d'un outil plus fort » (ex. : PLU de Chinon) ;
- le PLU(i) « décodeur des outils de protection dépourvus de règlement », c'est-à-dire non territorialisés ;
- le PLU(i) « diffuseur » d'une sorte de culture de la préservation du patrimoine (ex. : PLU de La Riche) ;
- le PLU(i) « concurrent » des actions de l'État enfin.

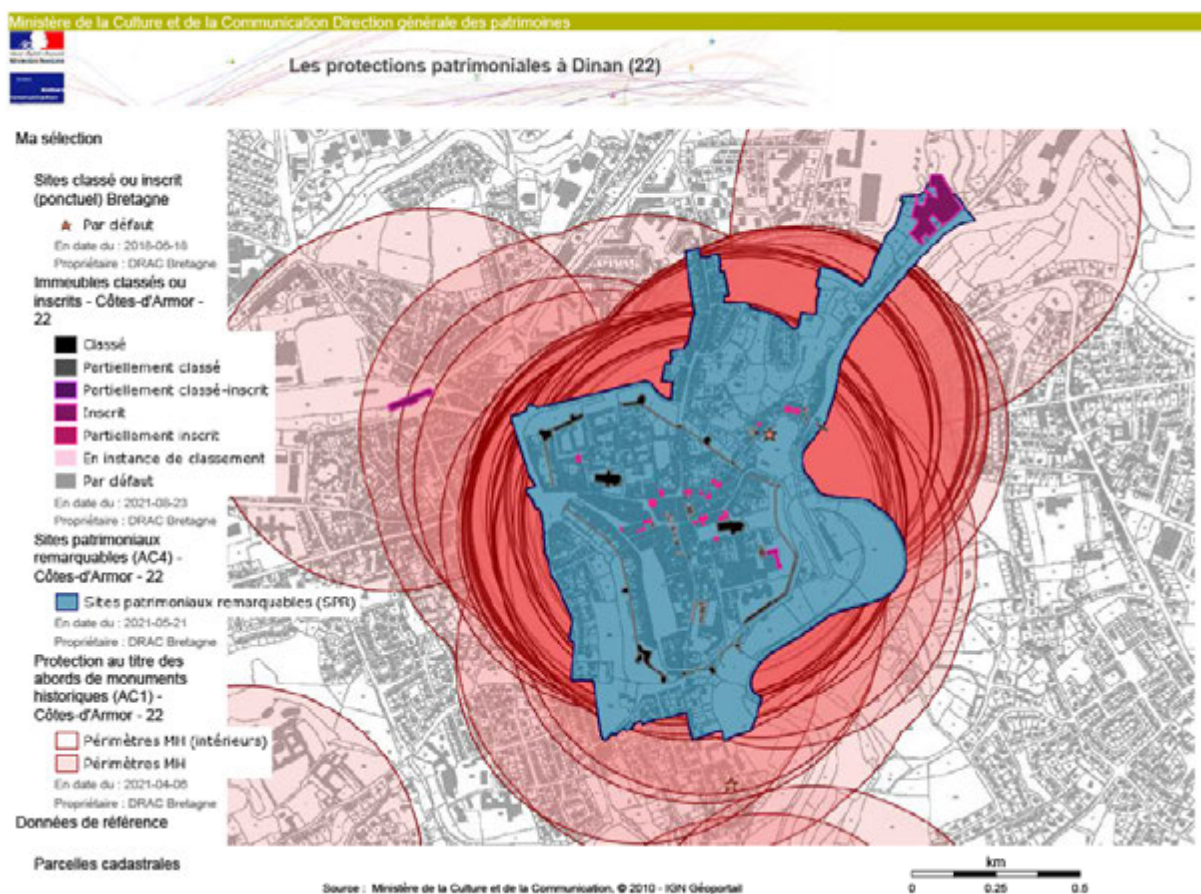


Figure 13 : Le Site Patrimonial Remarquable (SPR) de Dinan, en cours de révision par la municipalité (depuis 2021), ainsi que les autres protections du patrimoine bâti en vigueur. À ce jour, peu de lien est fait avec le nouveau PLU(i) approuvé en 2020. Zonages recueillis sur la base de données cartographiques de l'Atlas des patrimoines [en ligne, consulté le 30.06.2022].

Le rôle de l'instrument en lui-même, quant au passage d'un intérêt pour l'objet seul à l'espace dans lequel il s'implante, n'est pas sans faire réfléchir aux potentialités offertes pour le paysage, entre ce qui est vu, où cela se situe et d'où l'on voit. À ce titre, M. Gigot montre par exemple que le PLU de Tours a été adapté en 2019, par rapport à la version de 2011, dans le sens de la création d'un sous-secteur à l'intérieur du zonage (de type « Urbain patrimonial : Up »), pour remplacer l'identification ponctuelle des façades

<sup>181</sup> Mathieu Gigot, « Les formes du droit dans les centres anciens : territorialisation et effectivité de la règle patrimoniale », *Annales de géographie*, vol. 733-734, n° 3-4, 2020, p. 127.

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 127-129, et résultats de l'ANR PLU patrimonial en ligne, <https://plupat.hypotheses.org/> [consulté le 27.06.2022].

XIX<sup>e</sup> du quartier des Prébendes (grâce à l'article L. 151-19, cf. II.1), qui prévalait dans l'ancien PLU. Le PLU est également une passerelle de l'acteur à l'espace, et entre les acteurs, quand il vient s'ajouter au classement ou à l'inscription d'un monument, dont les abords sont soumis au contrôle de l'Architecte des Bâtiments de France. En dessinant une zone spécifique (de droit commun), le PLU ne remplace pas l'avis de l'ABF mais il l'accompagne et le *traduit* spatialement, en quelque sorte. Cette « *forme du droit [...] ouvre un espace de dialogue et de concertation*<sup>183</sup> » entre l'ABF et les élus, cas de figure que nous avons pu vérifier sur nos propres terrains d'enquête (cf. chap. 4, III.2.3). Là où Laure Cormier, dans sa thèse axée sur la ou les politique(s)<sup>184</sup> de trames vertes en France, observe une division entre la **matérialité de leur traduction cartographique**, et l'**immatérialité des discours et perceptions** qui leur est appliquée, la **forme du droit est au rendez-vous des deux**.

La principale différence avec l'enquête de Laure Cormier est que **matérialité et immatérialité de la thématique à traduire** - dans cette sous-partie, le patrimoine - **sont explorées conjointement à l'occasion d'un processus de traduction**. On retrouve donc la dimension processuelle de la mise en œuvre des politiques publiques, que nous avons vue poindre ici et là au cours de ce chapitre, agrégeant stratégies d'acteurs, histoire territoriale et instruments de planification dans le temps. Plus précisément, l'exemple de Tours révèle un phénomène de patrimonialisation par (ré)itération de la traduction<sup>185</sup> de PLU en PLU, dans laquelle on peut lire une évolution de la définition du ou des patrimoines considéré(s) dans les politiques sectorielles. Les points de règlement sont à réinsérer dans des *trajectoires de traduction* à la durée plus ou moins longue. **Ces processus, incarnés par les acteurs et portés par les territoires, ne sont pas indépendants des documents de planification puisque ce sont eux qui les éclairent et/ou concourent à les déterminer. Nous choisissons donc de nous installer à notre tour dans cette posture, afin d'aborder notre enquête autour de l'élaboration des PLU(i) bretons.** Cette décision est à la croisée de plusieurs arguments :

- premièrement, cette ligne de recherche ne fait ni le deuil des « gouvernants », ni des outils juridiques réglementaires, tout en les mettant *en action* au sein d'un *processus* de planification (cf. I) ;
- deuxièmement, à la faveur de cette *observation longitudinale*, ce sont des temporalités plurielles et complexes qui peuvent être explicitées, de la *prescription*, à l'*approbation*, jusqu'à l'*application* du PLU(i) ;
- troisièmement, les *formes du droit* sont un langage singulier, qui se situe à l'articulation entre jeux d'acteurs et matérialité du dossier de PLU(i), or cet enjeu est crucial, car le résultat du processus est - *a priori* - la rédaction d'un document qui passe par l'écrit et la « figuration » du paysage en deux dimensions dans le règlement graphique.

Le lecteur sera peut-être surpris que nous n'abordions pas le champ théorique de la sociologie de la traduction. Pourtant ce domaine met aussi l'accent sur les processus qui font circuler des notions entre des contextes très différents, voire opposés au premier abord. Toutefois, passé l'aveu du peu de maîtrise des cadres conceptuels de la sociologie, et n'ayant pas la prétention de nous improviser sociologue sans

<sup>183</sup> M. Gigot, art.cit., 2020, p. 115.

<sup>184</sup> Le pluriel se justifie par la multiplicité des représentations et réappropriations de la politique nationale des trames vertes, suivant les échelles territoriales, les documents et les discours analysés. C'est un des principaux résultats de la thèse : Laure Cormier, « Les Trames vertes : entre discours et réalités, quelles matérialités ? », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Nathalie Carcaud, Université d'Angers, Angers, 2011.

<sup>185</sup> Un phénomène équivalent (« *a series of iterative translations* ») est révélé par Petra Adolfsson, Jenny Lindblad, Sophia Peacock, in "Translations of sustainability in urban planning documents. A longitudinal study of comprehensive plans in three European cities", *Cities* [en ligne], vol. 119, 2021.

ces bases, nous avons le sentiment que la traduction, vue sous cet angle disciplinaire, convient à des situations plus « originales » - au sens de ce qui déborde des solutions prévues - que celles décrites dans cette thèse. Si la case des « enjeux pluridimensionnels et mouvants<sup>186</sup> » est cochée avec la question des paysages, en revanche, l'étude « d'acteurs très hétérogènes dans leurs moyens et niveaux d'action<sup>187</sup> » ne correspond pas à notre enquête, qui restera centrée sur des acteurs « institutionnels ». Enfin, la diversification des « registres d'action<sup>188</sup> » est tout de même limitée par le caractère central - et ci-dessus réaffirmé - de l'instrument PLU(i) dans cette démonstration.

En « compensation » de cette parenthèse vite refermée, nous souhaitons nous attarder sur un autre champ disciplinaire qui nourrit notre travail et complète notre ancrage dans la géographie du droit. **Face au langage du droit et de ses formes, quel peut être celui du paysage ?** En effet, prendre en compte et protéger le patrimoine n'est pas la même chose que traduire le paysage. Tandis que le patrimoine est plus facile à circonscrire (encore qu'il puisse concerner le paysage), parce qu'il est le fruit d'une objectivation franche - on décrète qu'un objet est patrimoine<sup>189</sup> - le paysage peut être partout et réside dans une perception quotidienne de l'espace, plus ou moins partagée. Les PLU(i) viennent d'ailleurs compléter les SPR afin de combler un manque, relatif à une zone non couverte ou à un type de patrimoine non pris en compte. Les autres fonctions des PLU patrimoniaux les inscrivent plutôt dans une continuité temporelle par rapport aux SPR. Il arrive aussi que les secteurs de sauvegarde se superposent sans véritablement dialoguer. Ces options sont-elles satisfaisantes et suffisantes quant à un enjeu paysager transversal et qui ne se laisse pas seulement entendre comme patrimoine ? Faisons un tour du côté des formes du paysage telles que théorisées par l'archéogéographie dans l'optique de creuser ce problème.

### II.2.2. Les formes du paysage, du processus de transmission historique au processus de traduction dans le PLU(i)

Entre notre objet d'études et les sources et méthodes de l'archéogéographie, une analogie nous a tout de suite frappée. Commençons par brosser un court portrait de la discipline en question, qui est issue de la réunion :

- de l'archéologie, de laquelle elle hérite ses centres d'intérêts, soit la compréhension de l'évolution des sociétés et du peuplement, entre passé et présent ;
- et de la géographie, dont elle tire les outils et les techniques.

**L'archéogéographie s'applique à retracer l'histoire des territoires sur la longue durée et à découvrir quels sont les vecteurs ou les moteurs des transmissions et des bifurcations au sein de ce « récit ».** Elle est née au XIX<sup>e</sup> siècle, ainsi que l'expliquent Gérard Chouquer, Magali Watteaux<sup>190</sup> et Sandrine Robert<sup>191</sup>. Elle est ensuite rebâtie dans les années 1970 autour de Gérard Chouquer et de l'école

<sup>186</sup> Pierre Lascoumes, « Traduction », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2019, p. 649.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

<sup>188</sup> Pierre Lascoumes, *op.cit.*, p. 649.

<sup>189</sup> Nous ne rentrons pas ici dans les tensions qui agitent parfois le processus de reconnaissance d'un objet comme patrimoine. Bien qu'elles existent, elles sont bien suscitées par un classement et/ou un inventaire, donc une identification claire.

<sup>190</sup> Pour ne citer que deux noms parmi les précurseurs : August Meitzen (1822-1910) et Frédéric William Maitland (1850-1906). Gérard Chouquer, Magali Watteaux, *L'archéologie des disciplines géohistoriques*, Paris, Éditions Errance, 2013.

<sup>191</sup> Sandrine Robert, *Résilience : persistance et changement dans les formes du paysage*, Londres, Iste editions, 2021.

de Besançon. Dans les années 1990, elle prend le nom « d'archéomorphologie » et c'est en 2003 qu'elle fixe définitivement son appellation actuelle<sup>192</sup>. Elle se déploie aujourd'hui<sup>193</sup> :

- dans le milieu universitaire, à l'Université Rennes 2<sup>194</sup> et à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS)<sup>195</sup> ; via des thèses de doctorat<sup>196</sup> et des mémoires d'Habilitation à diriger des recherches, des colloques et des numéros spéciaux de revues ;
- essentiellement en France, mais en collaboration avec des chercheurs espagnols, portugais, italiens, anglais et brésiliens ;
- dans les collectivités, au sein de trois services départementaux de l'archéologie ou d'archéologie préventive (Paris, Lyon, Val d'Oise), afin de valoriser les résultats de fouilles en les insérant parmi l'ensemble des découvertes touchant à l'histoire des territoires, et en les mettant en regard avec les enjeux d'aménagement contemporains ;
- dans un cabinet d'études privé à Bordeaux, qui met cette expertise au service de l'État, d'établissements publics tels que le Conservatoire du littoral<sup>197</sup>, des intercommunalités et des communes<sup>198</sup>.

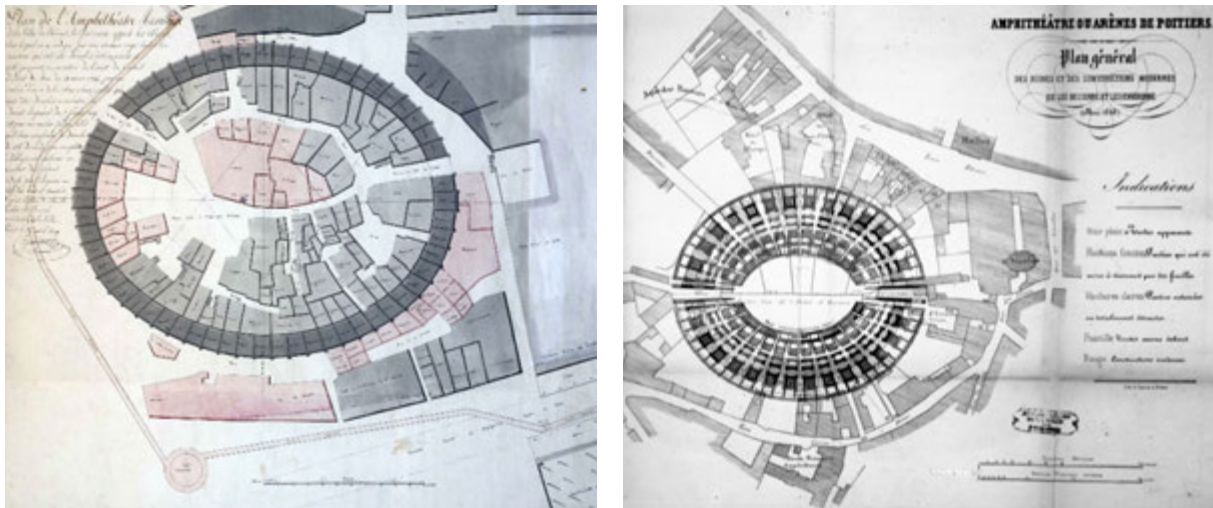


Figure 14 : Les amphithéâtres de Nîmes (à gauche) et de Poitiers (à droite), dont les formes sont visibles dans le parcellaire urbain. Gauche : Les Arènes, par Alexandre de Mège, 1840, (<http://www.nemausensis.com>). Droite : dessin de Lamotte aîné, 1843, Médiathèque François Mitterrand, Poitiers (reproduction Région Nouvelle Aquitaine, inventaire général du patrimoine culturel).

<sup>192</sup> Gérard Chouquer, « Objets en crise, objets recomposés », *Études rurales*, n° 167-168, 2003, p. 295-304.

<sup>193</sup> La récente candidature à la labellisation de l'archéogéographie comme « discipline rare » (dispositif mis en place par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche depuis 2018), portée par Magali Watteaux, nous a aidée à retracer les brefs historique et présentation de la discipline proposés ici.

<sup>194</sup> Diplôme de master d'Archéologie de l'Université Rennes 2, et bi-diplôme avec l'Université de Sienna.

<sup>195</sup> Au sein du master Territoires, Espaces, Sociétés (TES) de l'EHESS, mention Territoire et développement donc orienté géographique.

<sup>196</sup> Pour ne citer qu'une thèse récente : Léa Hermenault, « La ville en mouvement, circulations, échanges commerciaux et matérialité de la ville : pour une articulation systémique des facteurs d'évolution du tissu urbain parisien entre le XV<sup>e</sup> et le XIX<sup>e</sup> siècle », Thèse de doctorat en archéologie sous la direction de Anne Nissen Jaubert, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Paris, 2017.

<sup>197</sup> Projet « Valorisons les rives de l'Estuaire de la Gironde », étude archéogéographique réalisée par Cédric Lavigne et Catherine Fruchart pour le Conservatoire du littoral en 2019-2020. Restitution dans un film réalisé par les Bobines du paysage, diffusé pour la première fois le 9 décembre 2021 à l'Orangerie du Château Margaux lors d'une conférence présentée par C. Lavigne :

<https://www.lesbobinesdupaysage.com/rivesetmaraisestuaires> [consulté le 30.06.2022].

<sup>198</sup> Cédric Lavigne, « L'archéogéographie, une expertise au service des politiques publiques d'aménagement : l'exemple de la commune de Bègles », *Les nouvelles de l'archéologie*, n° 125, 2011, p. 47-54.

L'archéogéographie fait des formes du paysage *en plan*<sup>199</sup> - visibles dans l'espace sous un aspect « fossilisé<sup>200</sup> » ou sur les cartes - donc de l'analyse planimétrique et morphologique, ses matériaux et sa méthode d'enquête. Elle utilise des documents juridiques et administratifs comme le cadastre, actuel ou napoléonien (et leurs ancêtres, les plans-terriers de l'Ancien Régime), d'où le rapprochement quasi-immédiat que nous avons mentalement effectué par rapport à notre propre décryptage des politiques sectorielles d'aménagement. Cela signifie que les archéogéographes considèrent que des indications quant aux paysages anciens, peuvent subsister et ainsi être héritées *via* le parcellaire, qui résiste plus longtemps que le « modelé<sup>201</sup> » - soit les éléments en élévation - et que les *usages* affectés à ces derniers. Le rôle du juridique dans la transmission des formes du paysage est théorisé par Pierre Pinon et Bernard Gauthiez.

« Pour Pierre Pinon, le parcellaire foncier est "l'intermédiaire" dans le passage entre des "structures architecturales qui disparaissent progressivement et un tissu urbain qui se forme sur leurs ruines". Le parcellaire enregistre des modes d'occupation du sol "pendant qu'ils disparaissent en tant que fonctions" et ne conserve que leurs formes en plan [1978 : 388]. Pierre Pinon souligne l'effet conjoint du matériel et du juridique, argument également soutenu par Bernard Gauthiez<sup>202</sup>. »

À la persistance d'un contrôle public sur le découpage foncier pendant plusieurs siècles, durant certaines périodes de l'Histoire réputées stables<sup>203</sup>, s'ajoute la transmission du patrimoine par les familles, qui perpétue des formes spatiales à travers le temps. Les développements récents de l'archéogéographie, depuis le tournant des années 2000, se concentrent davantage sur des logiques d'*auto-organisation* de la fabrique des espaces, que de régulation par les acteurs.

Ce qui nous alerte premièrement est **l'intérêt de ces chercheurs pour des paysages potentiellement « dégradés » ou « transformés » au cours du temps : malgré tout, la parcelle devient une forme du paysage, sur l'argument qu'elle véhicule une mémoire des lieux<sup>204</sup> traversant les âges.** La forme n'est pas une version « dégradée », « déformée » du paysage, elle en manifeste un nouvel état qui ne doit pas être pensé comme une altération. Cela n'est pas sans faire écho au phénomène de *déconstruction* du paysage, déploré dans la problématique générale de thèse, bien qu'il ne s'agisse pas des mêmes mécanismes à l'œuvre. Certes, la référence au parcellaire est commune, mais nous nous situons à un degré d'abstraction supérieur : la règle de droit (qui s'applique à la parcelle) est censée *traduire* un paysage que l'on a *voulu* (re)créer et *inscrire* intentionnellement dans le cadre de la planification territoriale entre 2016 et 2020. Comparativement, la forme parcellaire « traduit » pour les archéogéographes un paysage qui est le fruit d'un processus globalement auto-organisé sur la longue durée. Elle connaît des phases successives

<sup>199</sup> « La forme en plan est la trace laissée au sol par des tracés construits et des usages. C'est une forme en deux dimensions localisée à la surface de la terre qui peut être observée à travers des documents planimétriques : cartes, photographies verticales, relevés, etc. La forme en plan est souvent le résultat de transmissions complexes dans le temps », Sandrine Robert, *Sources et techniques de l'archéogéographie*, Besançon, Presses Universitaires de Franche-Comté, 2011, p. 222.

<sup>200</sup> Des formes fossilisées sont notamment visibles en photographie aérienne, voir : Philippe Guigon, Gilles Leroux, Maurice Gautier, *Les moissons du ciel : 30 années d'archéologie aérienne*, Rennes, PUR, 2019.

<sup>201</sup> « Le modelé est la forme en trois dimensions, la construction directement perceptible par l'observateur au sol. Elle occupe un volume dans l'espace et peut être transcrite par des relevés de terrain (relevés de bâtis, coupes stratigraphiques) », S. Robert, op.cit., 2011, p. 224.

<sup>202</sup> Sandrine Robert, « Comment les formes du passé se transmettent-elles ? », *Études rurales*, n° 167-168, 2003, p. 120. Elle cite Pierre Pinon, « Le passage des structures architecturales antiques dans les tissus urbains médiévaux », *Caesarodunum*. III (13), 1978, p. 387-395, et Bernard Gauthiez « Approche morphologique des plans de villes, archéologie et sources écrites », *Revue de Picardie*, n° 16, 1999, p. 17-27. Elle cite également plusieurs ouvrages de Pierre Lavedan, qui s'est concentré sur la transmission des héritages familiaux et sur la perpétuation des logiques d'implantation au cours du temps.

<sup>203</sup> Théorisé par B. Gauthiez, art.cit.

<sup>204</sup> En accord avec la définition de la mémoire, celle-ci n'est que partielle.

d'activation et de latence. Quoi qu'il en soit, il existe dans les deux contextes un jeu intéressant entre la *forme* et la *fonction*. La *forme* transmise au fil des siècles perd sa *fonction*, entraînant un *hiatus* avec l'usage présent ; dans une proposition en miroir, on (re)donne une fonction, à une ou des parcelles dans le PLU(i), *via* les *formes du droit*. Il n'est pas tellement question dans notre présent travail de savoir si les *formes du droit* se greffent ou non sur des *formes héritées*, encore que cette enquête nous paraisse stimulante<sup>205</sup>. **L'essentiel est de mesurer, grâce à ce détour par les préceptes de l'archéogéographie, qu'un décalage peut exister entre *ce qui est traduit* (le paysage/la fonction) et *la façon dont cette notion est traduite en plan* (par le droit/par les formes).** Cet écart n'est pas à lire négativement, pour peu que l'on sache quels sont les codes qui sous-tendent la *traduction* (qui est concrètement une *planification*, une « mise à plat ou en plan »).

Tout comme l'archéogéographie reconstitue des paysages, ou plutôt des *processus* de transmission des paysages au cours du temps<sup>206</sup>, à partir de formes par essence « incomplètes », nous pensons que le PLU(i) a toutes ses chances de rendre effectifs des énoncés, même s'ils ne contiennent que partiellement le paysage (cf. figure 16). Par voie de circonstance, **le PLU(i) pourrait traduire un paysage déconstruit, et se départir** - pour *un temps* du moins - **de sa dimension holistique**, qui le conduit souvent à des écueils (cf. II.1). Nous ne porterons pas d'attention particulière aux *formes héritées*, mais il s'agit tout de même de postuler que les *formes du droit* puissent s'*hybrider* de la manière dont s'hybrident les *formes du paysage* (cf. figure 16). Cette hybridation irait au-delà de la juxtaposition, de la superposition (spatiales) ou de la succession (temporelle) des formes, relations repérées dans le cadre de la patrimonialisation des territoires (cf. II.2.1). De la sorte, la transcription dans le PLU(i) se ferait par *imitation* ou par *analogie* avec le paysage, vu sous un angle systémique. **Les formes du droit peuvent-elles s'articuler en une sorte de système dans le temps, dans l'espace, et dans la manipulation qu'en font les acteurs ?** Il existe une question en creux, à laquelle nous pourrions éventuellement répondre à la fin de ce manuscrit : la solution est-elle d'aller jusqu'à reproduire des structures paysagères (donc le fonctionnement du paysage en système) grâce aux *formes du droit* ?

Comment l'archéogéographie *recompose-t-elle* les paysages du passé ? En compilant plusieurs documents de diverses natures (essentiellement des cartes, mais aussi des rapports de fouilles et des archives textuelles), à l'intérieur d'un Système d'Information Géographique, la méthodologie vise à *refaire le lien* :

- **entre passé et présent**, en révélant des formes anciennes réactivées par des fonctions nouvelles (ex. : le cadastre moderne qui révèle l'emplacement des anciens amphithéâtres, cf. figure 14) ;
- **entre formes actives et formes fossiles**, en croisant de nombreuses sources (ex. : des archives textuelles faisant mention d'édifices disparus ou de toponymes oubliés, des rapports de fouilles ayant mis au jour des vestiges invisibles) afin de compléter les indices qui sont perceptibles en plan (actifs) avec des renseignements absents ou enfouis (fossiles) ;
- **entre espaces** dont le fonctionnement systémique n'est pas ou mal interprété, alors qu'ils forment - ou qu'ils ont formé - un système cohérent (ex. : des limites parcellaires ou des fossés qui appartiennent à un corridor fluvial ou « fluviaire<sup>207</sup> », cf. figure 15) ;

<sup>205</sup> Nous avons ébauché cette enquête dans nos travaux de master sur la ville de Dourdan en Essonne.

<sup>206</sup> En effet, les archéogéographes ne cherchent pas à reconstituer des états successifs du paysage, mais à expliquer les mécanismes de transmission qui les sous-tendent.

<sup>207</sup> Hélène Noizet, « La transmission de la "nature" et du "rural" dans la ville : le cas de Tours », *Études rurales*, n° 175-176, 2005, p. 109-128.



- entre formes anthropiques et naturelles, en reconstruisant un paysage « entièrement fait d'interrelations<sup>208</sup> » (ex. : le castrum et le paléochenal à Tours cf. figure 15, les îles atterries par le travail des hommes dans l'Estuaire de la Gironde<sup>209</sup>).

Somme toute, l'archéogéographe accède à la transversalité et au caractère relationnel du paysage *via* le plan, ce qui ne saurait nous laisser indifférente dans le cadre de notre recherche.

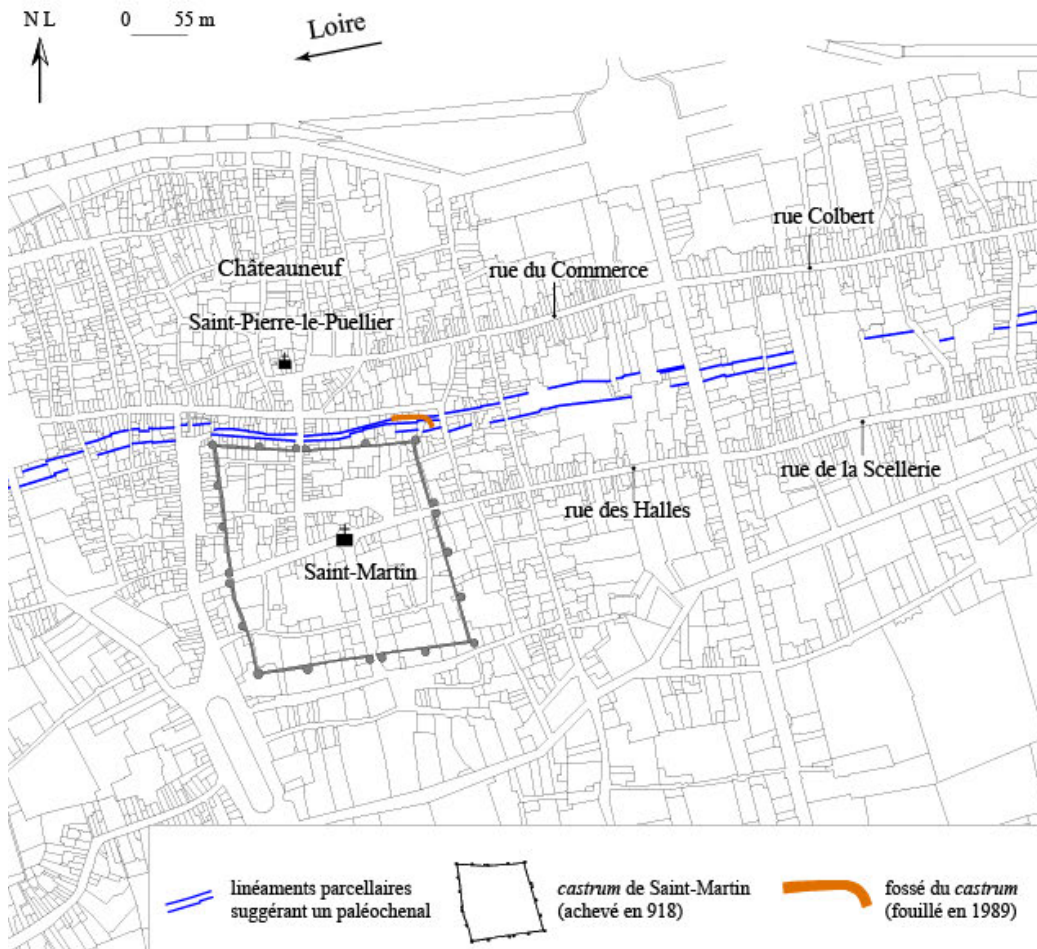


Figure 15 : L'interprétation des formes parcellaires par l'archéogéographie et la « recomposition » des paysages du passé par agrégation ou hybridation des formes. Hélène Noizet, « La transmission de la "nature" et du "rural" dans la ville : le cas de Tours », *Études rurales*, n° 175-176, 2005, figure 1.

Ainsi, nous nous inspirons de la manière dont les archéogéographes interprètent leur matériau de base, la « carte compilée<sup>210</sup> » pour imaginer à notre tour comment le PLU(i) et ses formes, pourraient avoir un rôle dans la traduction du paysage (cf. figure 16) :

- les formes du PLU(i) sont plurielles, et elles sont éventuellement articulées à d'autres formes, donc d'autres outils d'action publique, qui (*re*)composent ensemble un paysage ;
- les formes du PLU(i) sont progressivement façonnées/hybridées par les acteurs tout au long de l'élaboration du document d'urbanisme, selon un mécanisme de *déconstruction* du paysage qui fonde une temporalité particulière ;
- les formes du PLU(i) donnent à lire ce processus de traduction (ou de transmission ?) *a posteriori*, elles en enregistrent donc chacune une *mémoire*, et peuvent sans doute être lues en ce sens afin de restituer le paysage qu'elles signifient.

<sup>208</sup> Rappel d'un extrait de la définition de la Convention européenne du paysage, 2000.

<sup>209</sup> Étude archéogéographique de C. Lavigne dans le cadre du projet « Valorisons les rives de l'Estuaire de la Gironde » déjà cité (voir note ?).

<sup>210</sup> S. Robert, *op.cit.*, 2011.

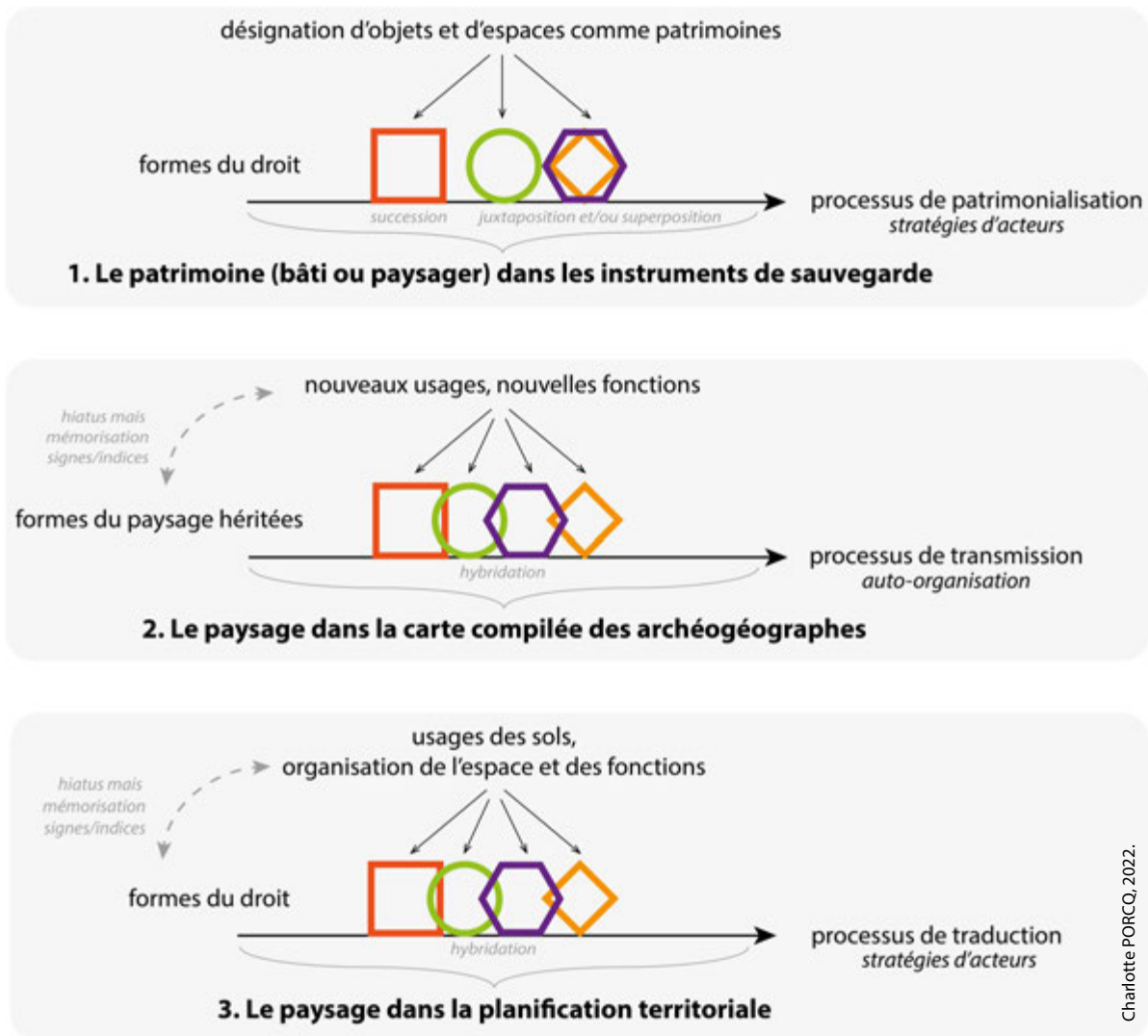


Figure 16 : Schéma théorique pour une tentative de définition du paysage traduit dans la planification territoriale (3), à la lumière des formes du paysage théorisées par l'archéogéographie (2) et des formes du droit (1)

Ces trois directions de recherche partent du principe que les *formes du paysage*, telles que conçues par l'archéogéographie, donnent aux *formes du droit* des clés pour prendre en charge la dimension paysagère, d'une manière que nous pourrions qualifier de « décomplexée » par rapport à leurs capacités - habituellement décriées - à le faire. Ces clés reposent sur les notions suivantes : l'hybridation des formes et des moyens d'action, le temps, l'interprétation des formes comme signes<sup>211</sup>. En retour, nous rappelons que l'étude des *formes du droit* permet d'envisager des *processus normatifs*<sup>212</sup> que nous désignerons sous le terme de *processus de traduction*<sup>213</sup>, incarnés par des jeux d'acteurs (*processus de négociation*<sup>214</sup>). Ces derniers

<sup>211</sup> Tandis que Sandrine Robert explique que l'interprétation des *formes du paysage* comme signes, soit « la lecture sémiologique et stratigraphique des formes du paysage » (*op.cit.*, 2021) montre ses limites en archéogéographie, parce qu'elle renvoie trop à l'image du palimpseste, et donc à l'empilement des couches du paysage par accumulation et inertie des formes au cours du temps, nous pensons que concevoir les *formes du droit* comme signes (de paysage), du fait de la matérialité documentaire du PLU(i), est légitime (cf. chap. 5).

<sup>212</sup> J. Candau, O. Aznar, M. Guérin, *et al.*, art.cit.

<sup>213</sup> Le fait que les formes du droit soient étudiées sous l'angle des processus de patrimonialisation (par exemple) par les géographes, rejoint l'importance accordée à la temporalité et aux processus de transmission des formes du paysage par les archéogéographes.

<sup>214</sup> M. Gigot, art.cit., 2020.

doivent être rendus visibles aux côtés des stratégies de spatialisation de la règle. Autrement dit, le **parallèle avec les formes du paysage ne veut pas dire que nous allons nous soucier uniquement de la traduction spatiale du paysage ; le but est simplement de faire le point sur la définition du paysage traduit dans le PLU(i)<sup>215</sup>, rendue nécessaire par le passage à la 2D. C'est donc bien la réunion de tous ces paramètres qui nous sert de bagage pour l'enquête, puis l'analyse.**

### II.3. Présentation des hypothèses d'analyses

Après avoir présenté l'arrière-plan théorique qui constitue la clef de voûte de la thèse, et après avoir posé l'hypothèse principale d'une traduction partielle du paysage dans le PLU(i), nous formulons et détaillons trois hypothèses, qui guideront les analyses exposées dans les trois chapitres de la deuxième partie du volume. L'ordre de la démonstration reproduira la chronologie globale du *processus de traduction* que nous souhaitons analyser, de l'avant à l'après-PLU(i).

Premièrement, se pose la question du rôle du PLU(i) dans un potentiel écosystème d'outils d'action publique, qui s'associeraient afin de composer une politique paysagère. Dans le cadre de cette enquête, nous veillerons à prendre la mesure du contexte dans lequel le PLU(i) intervient, lequel nous pensons être déterminant pour comprendre l'usage du document d'urbanisme par les élus.

Deuxièmement, le temps de l'élaboration du PLU(i) s'impose comme un objet d'étude essentiel à la compréhension du rôle qu'il joue dans le processus de traduction du paysage. Nous supposons que la manière dont le PLU(i) est construit, entre sa prescription et son approbation, à la fois les méthodes, le calendrier et le rythme adoptés, sont des paramètres importants. À travers la succession des étapes, nous chercherons à lire comment se *déconstruit* le paysage, c'est-à-dire comment il est *transmis* d'un bout à l'autre de la procédure de planification territoriale. À la régularité d'un projet de territoire *par* le paysage, nous opposerons l'éventualité d'une traduction du paysage plus accidentée, mais qui révèle des jeux d'acteurs intéressants, dans la perspective de l'acquisition d'une culture paysagère sur le long terme.

Troisièmement, l'intérêt porte plus précisément sur la façon dont le PLU(i) enclenche ou prolonge une action sur les paysages. Nous postulons que l'interprétation du PLU(i) et de ses règles est un chaînon crucial du processus, en tant que moment où le paysage est *reconstruit* dans sa globalité, à partir des *formes du droit*. Si le sens de la traduction ne peut être saisi par les acteurs, alors le passage à l'action *via* le PLU(i) semble compromis. Cela suppose que cette herméneutique juridique soit anticipée par les concepteurs des documents d'urbanisme.

---

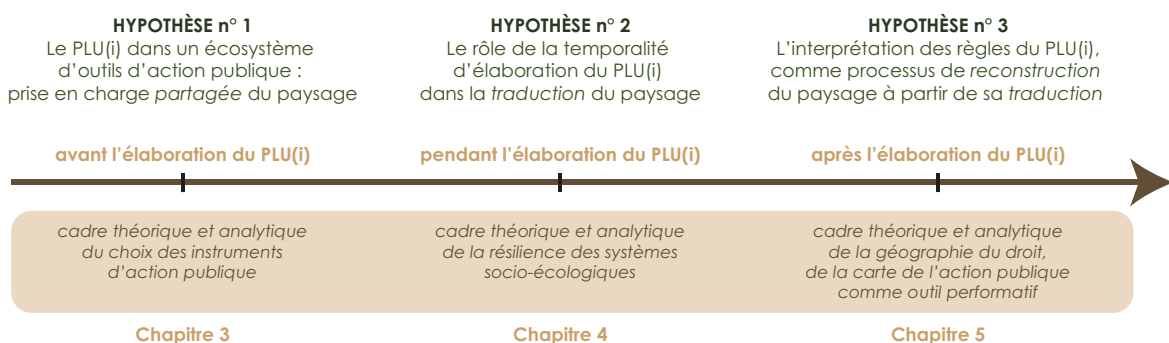
<sup>215</sup> Sans renoncer pour autant à la définition de la CEP, qui marque le stade du paysage *reconstruit* en aval de l'élaboration du PLU(i).

## Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons premièrement défendu l'idée selon laquelle le chantier de recherche mettant en corrélation paysage et documents d'urbanisme n'est pas clôt, au regard des attentes exprimées par les territoires en termes de mise en œuvre des objectifs de qualité paysagère dans leurs PLU(i). Nous soutenons également que la période de construction du PLU(i) est un contexte intéressant pour étudier la mise en place - ou la mise en œuvre, si elle a déjà cours - d'une action paysagère à l'échelle locale, y compris par la traduction juridique du paysage. Cette dernière constitue un sujet d'enquête parfois jugé vain ou trop rebattu, comme si le pari du passage à l'action via le règlement d'urbanisme était « perdu d'avance » ou un peu passé de mode. Au contraire, nous pensons que ce processus est le témoin de jeux d'acteurs, de représentations, voire même d'attitudes et de postures, qui renseignent sur la formation ou l'existence d'une conscience paysagère. Envisager celle-ci sous l'angle de la politique, n'empêche en rien de l'appréhender en même temps sous l'angle du politique, que recouvre aussi l'action paysagère, car ces pôles sont extrêmement reliés au niveau (inter)communal.

Nous avons deuxièmement posé l'hypothèse générale qu'accepter la déconstruction du paysage, engendrée par sa traduction dans le PLU(i), renouvèle la réflexion. Il s'agit de ne plus la considérer comme une fatalité, mais d'aller jusqu'à la percevoir comme une opportunité. L'intégration du « tout paysage » ou du paysage comme un « tout » dans les politiques sectorielles, est en effet une problématique sur laquelle il nous semble devenu illusoire de revenir, si on ne modifie pas au moins un paramètre de la question. Afin d'opérer ce déplacement, nous disposons d'un bagage théorique forgé par les formes du droit, telles que conçues et décryptées par la géographie d'une part, et les formes du paysage, analysées en plan par l'archéogéographie d'autre part.

Enfin, ce développement initial ouvre vers trois axes de recherche, qui visent à retracer le processus de traduction du paysage selon trois « arrêts » dans le temps. Ces stations sont celles de la démonstration menée dans cette thèse ; elles déterminent donc le plan de la deuxième partie du tapuscrit.





# Chapitre 2. Faire territoire... et faire paysage en Bretagne

---

## Un processus à la charnière entre communes et intercommunalités

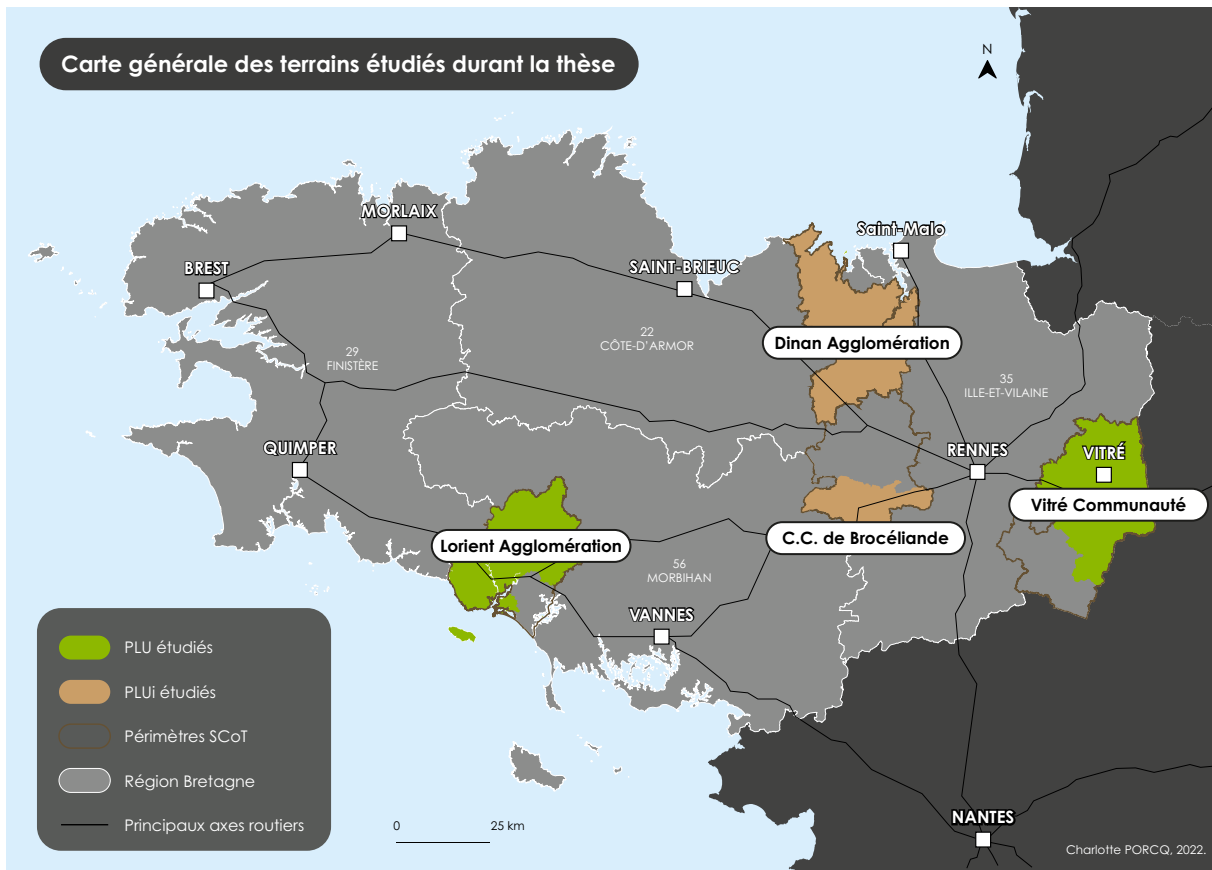
### Introduction

Le démarrage de la thèse et le choix des terrains d'enquête ont été quasi-concomitants. Les premiers entretiens exploratoires commençaient en mars 2018, alors que le travail n'était lancé que depuis trois mois. C'est dire si ce chantier de recherche ne pouvait être pensé sans un ancrage spatial, et ce à plus d'un titre, puisqu'il est en effet à la fois question de *paysage* et de *territoire*. Cette dynamique précoce a été insufflée par nos partenariats institutionnels avec la Région Bretagne et le Département d'Ille-et-Vilaine. Elle est également liée à la volonté de mener une *recherche pour l'action*, posture que nous avons à la fois trouvée intéressante et exigeante, parfois problématique à certains égards, aspects sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir. Cette direction correspondait en tout cas au sillon tracé par les deux thèses précédemment dirigées par Laurence Le Dû-Blayo dans le cadre de la convention conclue avec la Région Bretagne (cf. introduction générale).

Le décalage entre théorie et pratique, mis en exergue dans le chapitre 1, se vérifie de nouveau ici puisque nous allons entretenir le lecteur, en 2022, des effets de la loi NOTRe promulguée en 2015. Nous porterons notre attention sur quatre intercommunalités en Bretagne, dont le périmètre a été plus ou moins récemment mis à jour, engagées dans des processus de planification territoriale, entre 2016 et 2020. Il existe déjà des études, rappelées précédemment (cf. chap. 1, I.2), qui interrogent le rôle du paysage dans cette aventure, et qui montrent que l'entrée par la dimension paysagère présente de nombreux atouts ((re)territorialisation de l'action publique, médiation, participation d'un panel d'acteurs élargi à la prise de décision...). Le fait de s'attaquer à des territoires où la volonté et les conditions « d'intégration » du paysage dans la phase de conception des documents d'urbanisme sont inégales *a priori*, ainsi qu'à des trajectoires de coopération intercommunale parfois contrariées, permet d'aborder l'enquête sous un angle différent. Ces deux paramètres nous inciteront à déployer notre méthodologie de collecte de données aux échelles intercommunale et communale, de sorte à comprendre d'où part l'impulsion et selon quel(s) mouvement(s) elle se répand (ou non). Comment cette double focale renouvelle-t-elle l'articulation entre territoire et paysage ? En quoi nous pousse-t-elle à percevoir le paysage comme un enjeu politique et *politisé* par les processus de planification territoriale sélectionnés, au-delà des motifs du consensus et du partenariat, généralement plébiscités ? Et si « faire territoire » entrerait finalement en confrontation avec « faire paysage » dans certains cas ?

Autant de pistes d'interprétation que suggère le portrait des territoires retenus dans le chapitre qui s'ouvre. Nous traiterons ensuite des techniques d'enquête mobilisées, sans entrer pour l'heure dans le détail des analyses conduites à partir des matériaux récoltés, qui feront quant à elles l'objet d'un développement dans la deuxième partie de thèse.

## I. Présentation des terrains d'enquête : quatre EPCI bretons aux profils variés



Carte 1 : Les quatre EPCI sélectionnés comme terrains d'étude

La carte présente les quatre Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) bretons sur lesquels se déploie l'enquête de thèse (cf. carte 1) :

- La Communauté d'agglomération de Lorient (Lorient Agglomération), créée le 1<sup>er</sup> janvier 2000 ;
- La Communauté d'agglomération de Dinan (Dinan Agglomération), créée le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ;
- La Communauté de communes de Brocéliande, créée le 3 décembre 1993 ;
- La Communauté d'agglomération de Vitré (Vitré Communauté), créée le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

La sélection des terrains a été guidée par plusieurs critères :

### 1. La répartition sur plusieurs départements bretons.

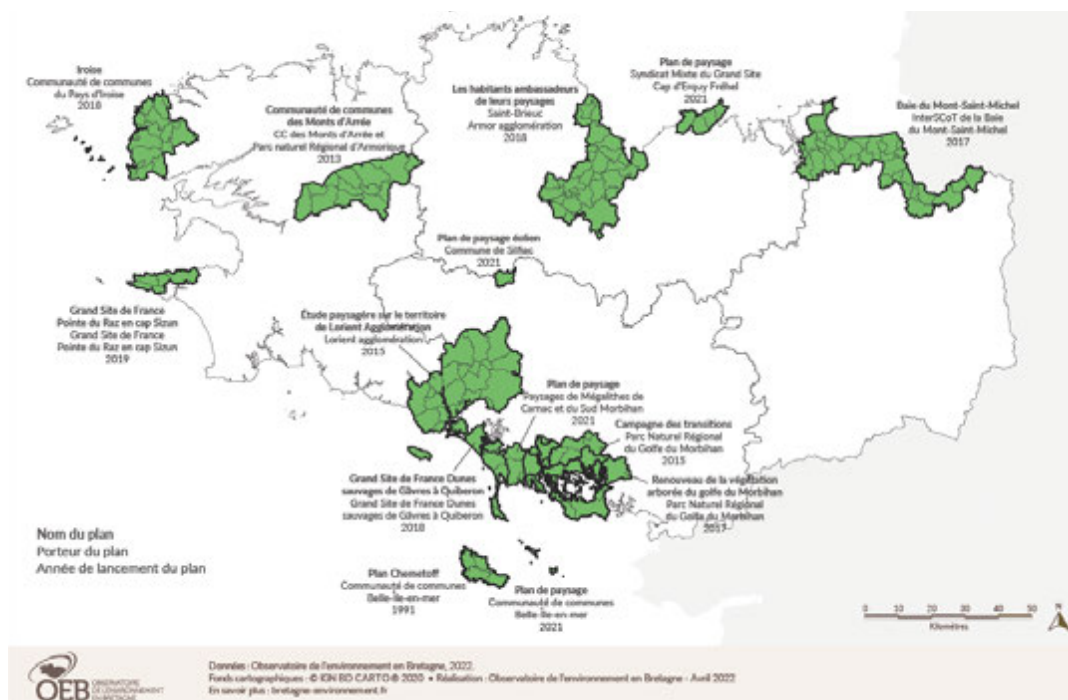
Il s'agissait de toucher des contextes variés sur le plan des politiques publiques de paysage mises en œuvre à l'échelle départementale, et d'accéder à différents ensembles paysagers.

Premièrement, avec les départements du Morbihan (56), de l'Ille-et-Vilaine (35) et des Côtes d'Armor (22), on rencontre trois stratégies en matière de valorisation des paysages plus ou moins avancées. Le Finistère a malheureusement été écarté en raison de la distance kilométrique, compte tenu des nombreux et fréquents déplacements à prévoir. L'Atlas des paysages du Morbihan a donc été le premier élaboré sur les trois départements sélectionnés, en 2013. C'est le territoire où la « culture » du plan de paysage (cf. carte 2) semble également la plus ancrée puisque l'Observatoire de l'Environnement en

Bretagne (OEB) en compte six (ou sept si l'on retient les deux plans de Belle-Île-en-mer, 1991 et 2021). Cela signifie aussi que la politique paysagère repose autant - voire davantage ? - sur les communes, les intercommunalités, le Parc Naturel Régional du Morbihan, et le Grand Site de France Gâvres Quiberon, échelles auxquelles sont déployés les plans. Quoi qu'il en soit, un schéma départemental des Espaces Naturels Sensibles (ENS, 2013-2022) a vu le jour en 2012, ayant pour objectif de préserver, faire connaître et mettre en réseau le patrimoine naturel, géologique et paysager du Morbihan.

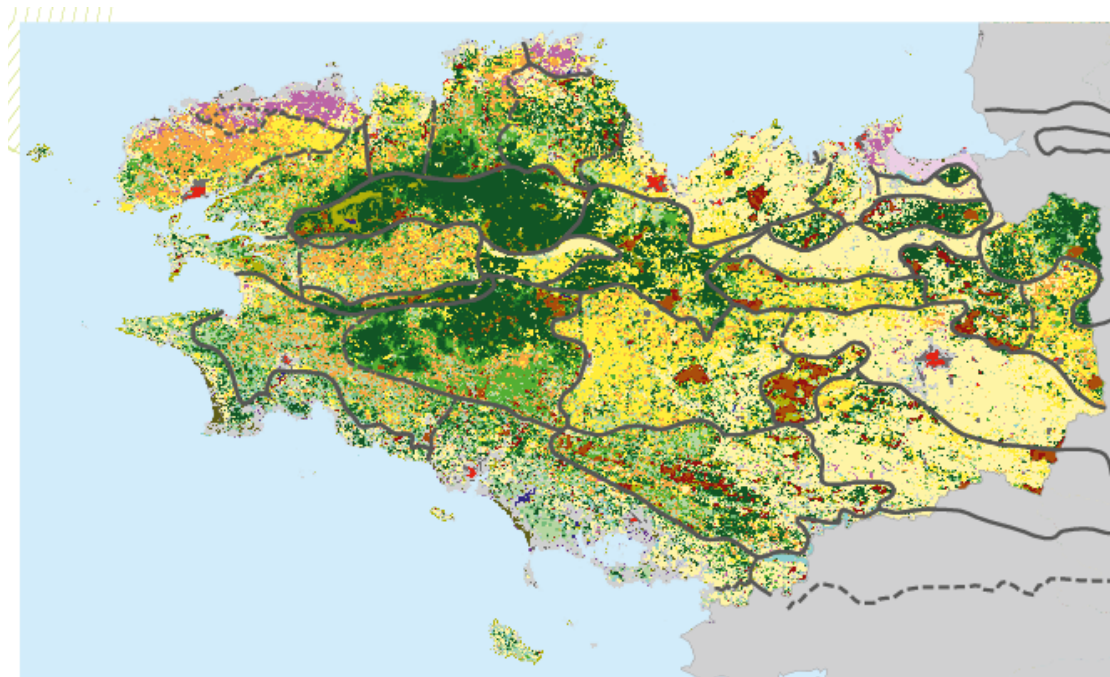
L'Atlas des paysages de l'Ille-et-Vilaine a suivi en 2014-2015. Il a été prolongé par plusieurs initiatives qui visent à faire vivre le document dans les territoires, notamment à travers un Observatoire Photographique des Paysages (OPP). Elles sont rassemblées au sein d'un programme d'actions ambitieux en faveur des paysages, adopté en 2019 et financé en partie par des fonds FEDER. Nous présenterons les axes du programme plus en détail dans le chapitre 6, lorsqu'il s'agira d'expliquer en quoi nos résultats peuvent venir alimenter ces réflexions en cours (cf. chap. 6, I.1). Il suffira simplement de souligner pour l'heure que le Département d'Ille-et-Vilaine est particulièrement investi dans le suivi des paysages, et des outils mis en place afin de remplir cet objectif. Le but est ensuite d'alimenter les processus de prise de décision en matière d'aménagement du territoire, par l'accompagnement des collectivités locales au moyen de modules de formation au paysage. Nous avons retenu deux EPCI en Ille-et-Vilaine, du fait de la convention signée avec ce Conseil départemental d'une part, et sur l'argument de la proximité avec Rennes d'autre part.

Le département des Côtes d'Armor fait l'objet de l'itinéraire n° 5 de l'Observatoire Photographique National du Paysage (OPNP) dès 1994, sous l'impulsion du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE). Les prises de vues ont été reconduites tous les ans entre 1994 et 2018, puis tous les deux ans depuis lors. Malgré le dynamisme du CAUE 22 et son investissement aux côtés de territoires porteurs de projets de paysage comme Saint-Brieuc Armor Agglomération, la politique du Conseil départemental des Côtes d'Armor est peut-être la plus « jeune », au regard du lancement tardif de l'Atlas des paysages, en 2018. Il est actuellement en voie de finalisation et devrait être publié courant 2022.



Carte 2 : Cartographie des Plans de paysage (et études paysagères) en Bretagne, recensés par l'OEB (2022)





LES TYPES DE PAYSAGES EN BRETAGNE

- Limite franche entre deux ensembles de paysage
- Limite progressive entre deux ensembles de paysage
- Bocage dense et prairies sur collines
- Bocage à maille élargie
- Paysages mixtes avec bosquets
- Plateaux avec paysages ouverts et bocage résiduel
- Plateaux avec talus ou haies basses
- Plaines avec bocage à ragosses détruit
- Cultures de légumes sur plateaux
- Cultures de légumes sur plaines
- Forêts à dominante de feuillus
- Forêts à dominante de résineux
- Friches et landes
- Marais d'eau douce et zones humides
- Marais littoraux
- Urbain dense
- Périurbain et bourgs
- Habitrans diffus
- Dunes
- Herbus
- Lacs, cours d'eau, estran



LES GRANDES FAMILLES DE PAYSAGES

- Paysage de bocage dense sur collines
- Paysage de bocage à maille élargie
- Paysage de cultures légumières
- Paysage boisé et de bosquets
- Paysage cultivé à ragosses
- Paysage cultivé avec talus
- Paysage littoral urbanisé
- Paysage associé à la présence de l'eau

LISTE DES ENSEMBLES DE PAYSAGES

- |                         |   |                                    |
|-------------------------|---|------------------------------------|
| 1 LÉON LÉGUMIER         | 14 ARRÉE                                      | 27 MASSIF DE ST-PIERRE-DE-PLESGUEN |
| 2 PLATEAU LÉONARD       | 15 BASSIN DE SAINT-NICOLAS DU PÉLEM           | 28 BASSIN D'EVRIAN                 |
| 3 DE L'AULNE À L'ELORN  | 16 CORNOUAILLE INTÉRIEURE                     | 29 COLLINES DE BÉCHEREL            |
| 4 CROZON-AULNE MARITIME | 17 ARMOR MORBIHANNAIS                         | 30 COLLINES DE ST-AUBIN-D'AUBIGNÉ  |
| 5 BASSIN DE CHÂTEAULIN  | 18 RELIEF DES LANDES DE LANVAUX               | 31 AVRANCHIN ET VAL DE SÉE         |
| 6 MONTAGNES NOIRES      | 19 BASSIN DE PONTIVY-LOUDÉAC                  | 32 BOCAGE MAYENNAIS                |
| 7 CORNOUAILLE           | 20 MASSIF DU MÈNE                             | 33 PLATEAU DE FOUGÈRES             |
| 8 BAIE D'AUDIERNE       | 21 PLATEAU DU PENTHIÈVRE                      | 34 BASSIN DE RENNES                |
| 9 CORNOUAILLE LITTORALE | 22 VAL DE RANCE                               | 35 MASSIF DE BROCELANDE            |
| 10 TRÉGOR MORLAISIEN    | 23 MASSIF DU HINGLÉ-LES-GRANITS               | 36 PLISSEMENT DE BAIN-DE-BRETAGNE  |
| 11 TRÉGOR               | 24 DU CLOS-POULET À LA BAIE DU MONT ST-MICHEL | 37 MARCHES DE BRETAGNE             |
| 12 TRÉGOR LÉGUMIER      | 25 MASSIF DE ST-BROLADRE                      | 38 MARAIS DE GUÉRANDE ET DE BRIÈRE |
| 13 GOÉLO                | 26 BASSIN DE PLEINE-FOUGÈRES                  | 39 LOIRE DES PROMONTOIRES          |

Carte 3 : Cartes récapitulatives du travail d'identification d'ensembles paysagers en Bretagne, par Laurence Le Dû-Blayo et Émilie Bourget, in Flavie Barry, Laurence Le Dû-Blayo, David Gobin, et al., « Les paysages de Bretagne », Région Bretagne, 2013, p. 9. Guide disponible en ligne : <https://bretagne-environnement.fr/paysages-bretagne>, [consulté le 03.07.2022].

Deuxièmement, les quatre terrains choisis mettent en lumière différents ensembles paysagers bretons. Ces derniers ont été définis à l'échelle régionale par Laurence Le Dû-Blayo et Émilie Bourget par

télé-détection entre 2008 et 2011<sup>216</sup>. Ces familles sont ensuite détaillées en unités au sein des Atlas de paysages de chaque département. L'OEB et son pôle paysage se chargent de réunir ces informations et de les rendre accessibles sur un visualiseur cartographique en ligne développé par la Région Bretagne<sup>217</sup>.

**Lorient Agglomération** s'étend sur l'Armor morbihannais (cf. carte 3, n° 17) et une petite partie de la Cornouaille intérieure (cf. carte 3, n° 16). Ce territoire montre un paysage littoral urbanisé, avec des communes touristiques en bord de mer premièrement (Guidel, Ploemeur, Port-Louis, Locmiquélic, Riantec, Gâvres, Larmor-Plage, Groix), faites de plages de sable (cf. photo. 1), de dunes, de marais arrière-dunaires et de boisements de pins caractéristiques du sud de la Bretagne. L'urbanisation est assez diffuse et se disperse en plusieurs bourgs et hameaux (cf. photo 2). Deuxièmement, dans la Rade de Lorient, à l'embouchure du Blavet, du Scorff et du Ter, se concentre la majorité des emplois, avec le regroupement des fonctions administrative, industrielle, commerciale, militaire. C'est un paysage urbain dense et profondément marqué par des infrastructures d'ampleur. Troisièmement, viennent les communes intérieures de première couronne, autour de Lorient et Lanester, où se répartit l'habitat périurbain. Hennebont constitue un pôle urbain « relais » ou « intermédiaire », porte d'entrée d'un arrière-pays de bocage aux vallées encaissées, au nord. Après une ligne de plissements aux paysages singuliers mais peu « connus et reconnus »<sup>218</sup>, des communes rurales et assez déconnectées des premières, au regard des services de transport et des activités, constituent un réservoir de biodiversité important. Les instruments de protection du patrimoine s'appliquent en périphérie de l'agglomération (sites classés et inscrits de Groix, des rives du Scorff, dunes et étangs de Gâvres). Ils sont complétés par des Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) et des protections Natura 2000 sur des espaces littoraux sensibles. Des secteurs naturels d'intérêt communautaire, définissant neuf périmètres de gestion à l'échelle de l'EPCI, renforcent le déséquilibre nord (rural et agricole) / sud (littoral et urbain).



Photographie 1 : Riantec et Gâvres vues depuis Port-Louis, la baie de Locmalo, Charlotte Porcq, octobre 2019

<sup>216</sup> Émilie Bourget, Laurence Le Dû-Blayo, « Définitions d'unités paysagères par télé-détection en Bretagne : méthodes et critiques », *Norois*, n° 216, 2010, p. 69-83.

<sup>217</sup> Lien vers la plateforme cartographique de l'OEB (sur l'application mviewer) : <https://carto.bretagne-environnement.fr/#paysages>, [consulté le 3.07.2022].

<sup>218</sup> *Étude paysagère de Lorient agglomération*, vol. 1, 2016, p. 223.



**Photographie 2 : Maison neuve à Riantec, avec murets en pierres issues de la ferme adjacente, dont les hectares ont été divisés et construits. La maison, d'apparence contemporaine, arbore également un parement pierre qui évoque la mémoire des lieux, Charlotte Porcq, octobre 2019**

**Dinan Agglomération** s'étend sur le plateau de Penthievre (cf. carte 3, n° 21), le val de Rance (cf. carte 3, n° 22), le massif du Hinglé-les-Granits (cf. carte 3, n° 23), et le bassin d'Évran (cf. carte 3, n° 28). C'est en majeure partie un paysage cultivé à ragosses<sup>219</sup> de « *néo-openfield*<sup>220</sup> », qui est installé sur des plaines et des bas plateaux. Il possède une frange littorale au profil déchiqueté au nord-ouest entre Saint-Jacut-de-la-Mer et Fréhel, en partie couvert par le Grand Site de France Cap d'Erquy-Cap Fréhel ainsi que par le Site classé de la Pointe du Bay à Saint-Cast-le-Guildo. Cette forte identité patrimoniale est complétée par les Sites classés et inscrits de l'Estuaire de la Rance (cf. photo. 3), le Site Patrimonial Remarquable (SPR) de Dinan à l'est, et la présence de vestiges archéologiques (cf. photo. 4) dont une médiation est proposée au Centre d'interprétation de Corseul (Coriosolis, cf. photo. 4). C'est un espace entre terre, mer et eau douce, également connu à travers la source de Plancoët. En considération de sa vastitude et de l'écart entre les enjeux littoraux, urbains (autour de Dinan, qui cherche à affirmer sa position centrale en termes de polarisation et d'influence), et ruraux (autour du Hinglé, de Caulnes, et de Plélan-le-Petit, secteurs principalement agricoles<sup>221</sup>) qui l'animent, dans des zones plus ou moins isolées les unes des autres, il s'agit d'un espace difficile à résumer et donc à maîtriser sur le plan paysager.

<sup>219</sup> Le bocage à ragosses, typique de la Haute-Bretagne, est lié à une technique d'émondage ancestrale, ce qui lui donne cet aspect particulier (branches taillées périodiquement laissant le tronc quasiment seul), et en fait un « *objet social* », in Flavie Barry, Laurence Le Dû-Blayo, David Gobin, *et al.*, « Les paysages de Bretagne », Région Bretagne, 2013, p. 14.

<sup>220</sup> *Ibidem.*

<sup>221</sup> Une activité d'extraction de granit, également, subsiste difficilement au sud/sud-ouest du territoire.



Photographie 3 : Port de plaisance de Plouër-sur-Rance, Charlotte Porcq, juillet 2019



Photographie 4 : Vestiges d'une villa gallo-romaine à Corseul (à gauche) et entrée du centre d'interprétation archéologique de Coriosolis (à droite), encadrée par des poteaux sur lesquels figurent les noms des communes de l'ancienne C. C. de Plancoët-Plélan, Charlotte Porcq, juillet 2019

La Communauté de communes de Brocéliande représente un ensemble paysager à elle seule, occupé par la forêt éponyme qui en constitue le cœur (cf. carte 3, n° 35). C'est un milieu très divers, où les boisements sont autant composés de feuillus (chênes, hêtres) que de résineux (pins sylvestres, pins maritimes, cf. photo. 5)<sup>222</sup>, et qui accueille aussi un bocage plus ou moins dense, des zones de friches et de

<sup>222</sup> Pour être plus précis : « [...] les futaies de chênes et de hêtres sont l'exception. L'une des plus belles, en haute forêt, a été presque totalement détruite lors de l'ouragan du 15 octobre 1987. Les futaies de pins maritimes et surtout celles de pins sylvestres,

landes mises en péril mais de plus en plus inventoriées et protégées, des plateaux ouverts et des plaines à ragosses cultivés, en progressant au nord-est vers Rennes. Le périmètre de l'EPCI s'étire en effet le long de la route nationale 24 entre Rennes à l'est et Ploërmel à l'ouest, borné des deux côtés respectivement par les communes de Bréal-sous-Montfort et Paimpont. Il est composé de deux petits pôles urbains, oriental (Bréal-sous-Montfort) et occidental (Plélan-le-Grand). Le patrimoine naturel, géologique, archéologique et paysager y est très important, et sa proximité avec Rennes en fait un secteur très prisé pour les sorties du week-end. La fréquentation touristique est également liée à la promotion de la légende arthurienne, véritable instrument de *storytelling* territorial. En contrepartie - et paradoxalement? -, dans le cadre de l'aménagement du territoire, nous avons constaté que cette facette était peu exploitée. Les enjeux du territoire sont : la gestion des ressources naturelles, fragiles, et notamment en eau (barrage hydraulique de la Chèze à Saint-Thurial), l'absorption du flux de population travaillant à Rennes et souhaitant s'installer en campagne, soulevant le risque du mitage, l'attraction d'entreprises pour maintenir des activités, des services et de l'emploi dans un espace essentiellement rural. Engagés sur le plan de la transition écologique, les élus tentent d'insuffler un rôle pilote à leur territoire en matière de consommation et de production énergétiques, de développement des circuits courts et de préservation de la biodiversité.



Photographie 5 : 00P2109000 - Observatoire photographique des paysages d'Ille-et-Vilaine, © Guillaume Bonnel

« Cette photographie offre une vue du sentier du circuit du Val sans retour en forêt de Brocéliande. Les landes, les dispositifs de canalisation des visiteurs sont visibles. L'image met en évidence une forte fréquentation du site et ses effets sur le paysage. Celle-ci nous amène à nous interroger sur la conciliation entre le tourisme et la protection de l'environnement. Concernant les évolutions possibles on peut noter : une érosion éventuelle du sentier, une évolution des techniques de canalisation des flux, un suivi de l'évolution naturelle du site », OPP de l'Atlas des paysages d'Ille-et-Vilaine, 2019.

reconnaissables à leur écorce foncée sont beaucoup plus étendues, de même que les taillis de feuillus dominés par les rejets de chênes, de hêtres et de bouleaux », TopoGuide Brocéliande ...à pied, P353, 2019, p. 25.

**Vitré Communauté** est positionnée dans le bassin de Rennes (cf. [carte 3 n° 34](#)), elle partage les mêmes caractéristiques du paysage à ragosses que celui décrit à propos de Dinan Agglomération (cultivé et ouvert, alternant plaines et plateaux bas). Elle est fortement polarisée par la ville de Vitré, qui se trouve au centre de l'espace géographique et à la convergence des voies. À mi-chemin entre Rennes, à l'ouest, et Laval, à l'est, la commune de Vitré est historiquement intégrée dans la zone périphérique des Marches de Bretagne<sup>223</sup> et continue de revendiquer une certaine indépendance du fait de cette situation d'interface, à la fois poste frontière, et ouverte sur l'extérieur. Le territoire développe donc ses propres ressources économiques, identifié à l'échelle régionale et nationale par la politique de Pierre Méhaignerie, ancien ministre et maire de Vitré pendant 43 ans, en termes de création d'emplois et de maintien de l'industrie. La ville de Vitré tente de plus en plus de se distinguer par sa politique culturelle et patrimoniale. Elle est dotée de richesses architecturales protégées (ancien Secteur Sauvegardé et ancienne Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine, réunis dans un SPR) et en cours de rénovation sous l'impulsion de la mairie (patrimoine urbain des façades à pans de bois, cf. photo. 6), mais aussi paysagères, encore en voie de reconnaissance (vallée de la Vilaine, cf. photo. 7). Elle dispose d'atouts infrastructurels tels qu'un centre culturel et une gare sur la ligne Paris-Montparnasse/Brest.



**Photographie 6 : Une maison à pans de bois récemment rénovée dans le faubourg du Rachapt à Vitré, Charlotte Porcq, janvier 2020**

<sup>223</sup> Les Marches de Bretagne correspondent à une zone frontalière et d'affrontement entre les Francs et les Bretons, puis entre le duché breton et le royaume de France, créée à partir du VIII<sup>e</sup> siècle et perpétuée tout au long du Moyen-Âge (avec des évolutions géographiques).



Photographie 7 : Les jardins du Monastère Saint-Nicolas à Vitré, en bord de Vilaine : projet de maraîchage pour redonner des usages au fond de vallée peu exploité, Charlotte Porcq, janvier 2020

## 2. Le lancement ou la supervision d'une démarche de planification territoriale à l'échelle intercommunale, plus ou moins avancée, mais non encore achevée en 2018.

Tant les chefs de services patrimoine naturel de la Région Bretagne que du Département d'Ille-et-Vilaine étaient intéressés par la manière dont les *objectifs de qualité paysagère*, issus de la loi Alur de 2014, étaient mis en œuvre dans les documents de planification territoriale à l'échelle intercommunale. Au départ, il était question de viser l'échelle des Pays, au sein desquels les départements possèdent des relais, autrement appelés « agences techniques », et donc de privilégier l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Ainsi, le Département d'Ille-et-Vilaine nous avait-il fléchée vers le Pays de Brocéliande et le Pays de Vitré. La stratégie était de nous rapprocher d'élus et de techniciens locaux avec qui les contacts étaient nombreux, dans le premier cas, et encore peu établis, dans le second. Ces secteurs ont été définitivement validés mais nous avons préféré axer la focale sur les PLU(i), étant donné que nous voulions étudier des *processus de traduction* du paysage en cours. Or le SCoT du Pays de Brocéliande venait d'être approuvé en 2017, et le SCoT de Vitré était en passe de l'être au début de l'année 2018. De plus, nous souhaitions privilégier la traduction réglementaire de la dimension paysagère, c'est-à-dire sa déclinaison - possible ou non ? - jusqu'à l'échelle de la parcelle. Par conséquent, nous avons arrêté notre décision sur des PLU(i) prescrits entre 2016 et 2020, soit en construction durant cet intervalle de temps<sup>224</sup> :

- le **Plan local d'urbanisme intercommunal** de la Communauté de communes de Brocéliande, prescrit le 12 juin 2017 ;

<sup>224</sup> Pour information, avant de revenir précisément sur les étapes de l'élaboration d'un PLU(i), la durée de conception est de trois ans minimum en règle générale.

- les **Plans locaux d'urbanisme communaux de Vitré**, prescrit le 21 avril 2016, de **Châteaubourg**, prescrit le 5 octobre 2016, de **Mondevert**, prescrit le 5 novembre 2020, et de **Cornillé**, prescrit le 12 janvier 2017.

La sélection de Lorient et de Dinan agglomérations a plutôt fait l'objet d'un arbitrage en partenariat avec la Région. En vue de l'harmoniser avec la précédente liste, la recherche s'est portée sur des EPCI engagés dans un ou des PLU(i). **Lorient Agglomération** s'est alors imposée en raison de l'étude paysagère qui avait été commanditée en 2014 en vue de préfigurer un PLUi, en tant que territoire volontaire quant à la prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme. Néanmoins, le projet de PLUi ayant été abandonné en février 2017, suite au vote défavorable d'au moins 25 % des communes, représentant au moins 20 % de la population<sup>225</sup>, ce sont donc **des Plans locaux d'urbanisme communaux** qui ont été ciblés :

- le **PLU de Calan**, prescrit le 17 juin 2016 ;
- le **PLU de Lanvaudan**, prescrit le 17 décembre 2015 ;
- le **PLU de Hennebont**, prescrit le 28 avril 2016 ;
- le **PLU de Inzinzac-Lochrist**, prescrit le 12 décembre 2016 ;
- le **PLU de Lanester**, prescrit le 15 novembre 2015 ;
- le **PLU de Riantec**, prescrit le 31 mars 2017 ;
- le **PLU de Quistinic**, prescrit le 17 juin 2016 ;
- le **PLU de Guidel**, prescrit le 3 juillet 2018.

Enfin, **Dinan Agglomération** s'est dégagée du fait du lancement d'un **Plan local d'urbanisme intercommunal**, depuis la délibération en date du 13 mars 2017. L'originalité de cette démarche de planification était sa contemporanéité avec la mise en place d'un Parc Naturel Régional (PNR) Vallée de la Rance - Côte d'Émeraude, prévu pour englober la majorité des communes de Dinan Agglomération. Le projet de parc est bien plus ancien que le PLUi, puisqu'il a démarré en 2008, et a été soumis depuis lors à de nombreux rebondissements, faisant succéder avis défavorables émanant du Conseil National de la Protection de la Nature (CNP), et avis favorables de la part du préfet de région et du Conseil Économique Social et Environnemental Régional (CESER). Tandis que le PLUi a été approuvé le 27 janvier 2020, le classement en PNR n'est toujours pas officiel. Il s'agira d'observer comment ces deux trajectoires se sont nourries mutuellement ou non.

Au total, nous sommes face à quatre processus d'élaboration de PLU(i), qui présentent chacun une articulation entre l'échelon intercommunal et le niveau communal, mais à des degrés différents :

- le **PLUi de la C. C. de Brocéliande** est sans doute celui qui bénéficie du lien le plus étroit entre les deux échelles, parce que la construction de l'EPCI est ancienne, et que ce dernier a conservé les mêmes frontières qu'à sa création en 1993. Il réunit 18 825 habitants en 2019, répartis sur huit municipalités, ce qui semble être un nombre idéal afin de s'entendre et de mener un projet (en) commun ;
- le **PLUi de Dinan Agglomération** est, à l'opposé, le territoire le plus vaste (64 communes, 97 589 habitants) et le plus récent en termes de coopération intercommunale, car celle-ci date du 1<sup>er</sup> janvier 2017, soit deux mois seulement avant la prescription du PLUi. Dinan Agglomération résulte de la fusion de la C. C. du Pays de Caulnes, de la C. C. de Plancoët-Plélan, et de l'ancienne communauté urbaine de Dinan (Dinan Communauté). On peut supposer que les habitudes de travail à 64 ne sont pas encore fixées, mais que le PLUi va

<sup>225</sup> Cette norme est fixée par la loi Alur de 2014.



- permettre de poser des bases solides. En outre, le périmètre du nouvel EPCI se rapproche grandement de celui du SCoT du Pays de Dinan, qui a été approuvé le 20 février 2014 ;
- **les PLU révisés des communes de Lorient Agglomération**, entre 2015 et 2020, sont rédigés pour partie en régie par le service planification et droit des sols de l'EPCI, dans un mouvement de compensation, en quelque sorte, par rapport à l'abandon du PLUi. Sur les 25 communes composant le territoire (205 008 habitants en 2019), la majorité doit entreprendre une révision générale de son POS en PLU, de sa carte communale ou de son PLU, afin qu'ils soient compatibles avec les lois Grenelle et Alur. L'accroche se fait donc par les acteurs ; les douze équipes municipales ayant choisi l'agglomération comme prestataire (celles que nous avons retenues sont toutes concernées) sont mises en relation avec les techniciens intercommunaux. La dernière fusion date du 1<sup>er</sup> janvier 2014 (C. C. de Plouay) et le SCoT du Pays de Lorient, qui englobe 30 communes, est en cours de finalisation début 2018. Il a été validé par les élus le 16 mai 2018 et son élaboration a également bénéficié de la conduite de l'étude paysagère de Lorient Agglomération entre 2014 et 2016<sup>226</sup> ;
  - **les PLU révisés des communes de Vitré Communauté**, sur les 46 que compte l'EPCI (81 689 habitants en 2019), sont « simplement » évalués par les services mutualisés ville de Vitré-Vitré Communauté après leur arrêt, en qualité de personne(s) publique(s) associée(s). C'est donc l'exemple dans lequel les élus sont les plus indépendants de l'intercommunalité quant à la méthode de rédaction de leur PLU. Créée en 2002, la communauté d'agglomération a son périmètre actuel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 (C. C. du Pays guerchais, Bais et Rannée). Le SCoT du Pays de Vitré concerne également la C. C. de la Roche aux Fées ; il a été approuvé le 15 février 2018, donc dans des temporalités similaires au territoire lorientais.

À ces éléments de clarification s'ajoute le fait, pour tous ces cas de figure, que l'instruction des autorisations d'urbanisme est ensuite prise en charge par les services dédiés au sein de l'EPCI, donc à l'échelle intercommunale. Cette mutualisation des services d'instruction du droit des sols, incitée par la loi Alur, a d'ailleurs souvent précédé de quelques années la prescription des PLU(i), ce qui fonde le premier acte de mise en commun de la compétence urbanisme. Au fur et à mesure des rencontres avec les chefs de l'urbanisme prévisionnel et/ou opérationnel de ces terrains, nous avons monté un comité de pilotage avec les directrices de la planification et de l'aménagement de Lorient Agglomération et de la C. C. de Brocéliande. L'ambition était de les associer étroitement à l'avancée de la thèse, elles-mêmes étant intéressées par un partage d'expériences inter-régional et par les résultats de ce travail, en particulier par les solutions opérationnelles esquissées en vue d'(e) (ré)affirmer le PLU(i) comme vecteur d'actions paysagères.

### 3. Une approche paysagère plus ou moins marquée, traduite de différentes manières.

Lorient Agglomération est le secteur, parmi les quatre ci-dessus présentés, qui s'est démarqué - au moment de la sélection des terrains « candidats » - par sa volonté d'introduire des *objectifs de qualité paysagère* dans les PLU. La réalisation d'une étude paysagère intercommunale, en amont de la procédure de planification territoriale, et son utilisation dans la conception des PLU communaux en révision, font figure de cas d'école. Il existe en revanche moins de « certitudes » par rapport aux autres terrains d'enquête.

<sup>226</sup> ...si bien que les élus interrogés au sujet de l'étude paysagère ont parfois fait davantage allusion au SCoT qu'à l'élaboration de leur PLU. En effet, des visites de terrain ont été organisées par le paysagiste Michel Collin dans le cadre de l'étude commanditée par Lorient Agglomération, et elles ont notamment associé l'Agence d'urbanisme de Lorient (Audélor), dont les chargés de mission travaillaient alors sur le chantier du SCoT, ainsi que des élus du territoire, également investis dans cette dynamique de planification stratégique.

Nous avons indiqué plus haut quels ont été les critères de choix, à commencer par **les caractéristiques paysagères diverses** des EPCI, et **les dynamiques qui les accompagnent** :

- la forêt de Brocéliande, milieu naturel riche et fragile ;
- les littoraux urbanisés, touristiques et en partie protégés de Lorient et Dinan, contrastant avec des arrière-pays regroupant à la fois des infrastructures lourdes et des villes, mais aussi des zones rurales plus ou moins isolées ;
- l'espace agricole polarisé par Vitré, dont les facteurs d'attractivité évoluent ces dernières années en lien avec la patrimonialisation et l'ouverture sur l'extérieur.

Nous avons ensuite émis des hypothèses de leviers et de freins à l'intégration des enjeux paysagers dans les documents d'urbanisme ciblés, relatifs aux **cadres administratifs et aux politiques publiques en vigueur** :

- l'impulsion donnée par l'État, la Région Bretagne<sup>227</sup> et le Département d'Ille-et-Vilaine par leurs dispositifs, leurs initiatives et leur soutien méthodologique et financier ;
- les relais plus ou moins actifs et activés de la Région et du Département dans les territoires ;
- l'appui apporté par les Atlas de paysages, les Plans de paysage, le projet de PNR de la Vallée de la Rance-Côte d'Émeraude, ainsi que les protections patrimoniales ;
- la relative ancienneté de la coopération intercommunale et du SCoT ;
- la taille variable des EPCI ;
- la présence de paysagistes dans les services des collectivités ou en aide à la maîtrise d'ouvrage (les directrices des services planification et développement durable à Lorient Agglomération, un chargé de mission PLUi à Dinan Agglomération, les CAUE (22, 56), les paysagistes-conseils de l'État ou des collectivités).

## II. La temporalité de l'enquête, calée sur la temporalité de l'élaboration des PLU(i) : atouts et limites

L'enquête de terrain s'est déroulée entre 2018 et 2020. Nous en présentons ici les quatre phases, qui créent quatre types de sources disponibles pour l'analyse (cf. conclusion du chapitre). Le principe est de s'attaquer à des PLU(i) durant leur période de montage, plutôt que de les étudier une fois achevés. Cela répond à la volonté de **saisir le processus de traduction du paysage en temps réel**, pour en décrypter les mécanismes (cf. chap. 1). Notre travail s'inscrit dans le champ de l'analyse discursive des politiques publiques, puisque nous supposons que ce processus peut se laisser appréhender par les discours d'acteurs, en train de débattre des perceptions et des structures paysagères à traduire, et des instruments disponibles pour le faire. Néanmoins, il ne s'agit pas de s'interroger sur les discours comme *bonnes* ou *mauvaises* sources pour la présente étude. Autrement dit, nous ne les envisageons pas comme des versions *subjectives* de la politique instaurée<sup>228</sup> - au sens péjoratif du terme - par rapport à la version délivrée dans le PLU(i) achevé, qui serait *objective* et *véridique*. Et pour cause, **les paroles des acteurs matérialisent le processus en train**

<sup>227</sup> Nous n'avons pas redétaillé ici les actions de la Région Bretagne en matière de paysage et de biodiversité (cf. introduction générale, chap. 6, I.1) mais nous verrons aussi, tout au long de la deuxième partie de ce tapuscrit, que les appels à projets et les subventions régionaux, notamment en lien avec la revitalisation des cœurs de villes et de bourgs, concourent à lancer des dynamiques vertueuses.

<sup>228</sup> Deborah Stone, *Policy Paradox. The Art Of Political Decision Making*, New York, Norton, 1988. Giandomenico Majone, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press, 1989.

*de se faire*. Le « *meaning in action*<sup>229</sup> » n'est pas juste une *hypothèse*, mais un *présupposé*, puisqu'il faut bien ici statuer en amont sur le fait que les discours *façonnent* la réalité. L'*approche pragmatique* des politiques publiques, illustrée par l'article de Philippe Zittoun sur la fabrique de la ligne 3 du tramway parisien, montre que la période de « *formulation*<sup>230</sup> » des propositions d'action, est une étape indispensable d'analyse pour comprendre comment les décisions prennent *forme* et *sens*. Cela ne veut pas dire non plus que le matériau discursif fournit l'assurance de l'effectivité et de l'efficacité ultérieures des politiques<sup>231</sup>. Toutefois, il est possible d'affirmer qu'il dessine des stratégies intéressantes à mettre en lumière parce qu'il « *politise*<sup>232</sup> » les sujets *formulés*. La période de *formulation* du projet de territoire et des règles du PLU(i), hisse le paysage sur la scène publique - à supposer bien évidemment que le paysage soit un sujet abordé dans ce cadre. Quant à la faculté du discours à traduire le paysage<sup>233</sup>, elle est sans cesse réaffirmée par le nombre de démarches participatives qui placent la notion au cœur de leur méthodologie. Tous ces éléments de clarification laissent en revanche ouvertes les questions suivantes : comment s'exprime le paysage dans les discours des acteurs rencontrés ? Faut-il que le mot soit prononcé ou va-t-on plutôt chercher à saisir des attitudes et des moments particuliers durant le processus de planification ?

## II.1. Les entretiens exploratoires : saisir les stratégies des acteurs dès l'arrivée sur le terrain

La première étape, avant l'immersion dans les processus d'élaboration en tant que tels, a été de rencontrer les quatre chefs de services urbanisme, aménagement ou planification (l'intitulé est différent selon l'organigramme des quatre EPCI), afin de comprendre la démarche à grands traits, et de situer le rôle précis de l'intercommunalité et de ses agents en son sein. Pour ces entretiens exploratoires, nous avons pris le parti d'exposer d'emblée les objectifs de notre recherche et sa thématique centrale, à savoir la traduction du paysage dans les PLU(i). Nous envisagions en effet les acteurs interrogés comme des « portes d'entrée » et des relais vers d'autres techniciens et vers les élus du territoire, auprès desquels déployer une technique d'enquête plus systématique. Si l'accueil qui nous a été réservé a été bon dans tous les services, nous avons trouvé la façon dont nous avons été reçue révélatrice de leur identité. Nous évoquerons ces entretiens dans l'ordre chronologique, puisqu'ils définissent les dates auxquelles nous sommes entrée dans chacun des processus.

### 1. À Lorient Agglomération, le 12 mars 2018 :

Nous avons d'abord rencontré la directrice du service planification et droit des sols, entourée de la directrice de l'environnement et du développement durable, et du chargé de mission trame verte et bleue, qui avait été notre premier contact. Notre souhait d'investiguer ce sujet et de nous concentrer sur

<sup>229</sup> "Meanings are not just representation of people's beliefs and sentiments about political phenomena; they fashion this phenomena", in Hendrik Wagenaar, *Meaning in action, Interpretation and dialogue in policy analysis*, Londres, M. E. Sharpe, 2011, p. 3.

<sup>230</sup> Philippe Zittoun, « Entre définition et propagation des énoncés de solution, l'influence du discours en "action" dans le changement d'une politique publique, *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 3-4, 2013, p. 626.

<sup>231</sup> Christian Le Bart, *Le discours politique*, Presses Universitaires de France, 1998.

<sup>232</sup> Anna Durnova, Philippe Zittoun, « Les approches discursives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 3-4, 2013, p. 571.

<sup>233</sup> Sophie Bonin, « Paroles d'habitants, discours sur les paysages : des modèles aux territoires. L'évaluation des paysages du fleuve Loire du Gerbier-de-Jonc à Nantes », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Yves Luginbühl, Université Paris 1, Paris, 2002.

la zone de Lorient ont été encouragés et nous avons immédiatement été rapprochée de deux chargés de mission PLU afin de pouvoir assister à des réunions (cf. II.2), à Quistinic et à Guidel. Puis, les entretiens avec les élus ont été fléchés vers les communes les plus « vertueuses » en matière d'actions paysagères, écologiques et environnementales, mais nous avons pris la liberté de solliciter des rendez-vous avec des acteurs que les directrices de services n'avaient pas forcément jugé bon ou utile de retenir (cf. II.3). Le but est aussi d'accéder aux expériences dont les résultats sont plus contrastés. Néanmoins, le choix des communes a été strictement déterminé en fonction des périmètres attribués aux chargés de PLU de l'agglomération que nous avons rencontrés ensuite (cf. II.3). Ce paramètre, auquel nous avons tenu, établit un premier chaînage entre les PLU tels que conduits à l'échelle intercommunale d'une part, et tels que vécus à l'échelle communale d'autre part.

## 2. À Dinan Agglomération, le 30 mars 2018 :

Le comité d'accueil était composé des mêmes types d'acteurs, représentant à la fois le service environnement et infrastructures, et le service aménagement durable (urbanisme et foncier), mais il était aussi complété par le Vice-Président en charge du PLUi, donnant une coloration plus politique et pas seulement technique à l'entretien. Par la suite, cette prégnance du politique et des enjeux de gouvernance dans l'organisation de la planification nous est réapparue. En termes de méthodologie, il nous a également été proposé d'accompagner les chargés de PLUi dans quelques réunions, à Languenan, Brusvily, Lanvallay, Matignon et Corseul. En revanche, le guidage dans la sélection des communes a été beaucoup moins fort qu'à Lorient. Au fur et à mesure de la procédure, le rythme adopté par Dinan Agglomération étant pour le moins soutenu, le contact s'est relativement distendu avec les acteurs du PLUi, accaparés par leurs tâches.

## 3. À la C. C. de Brocéliande, le 14 janvier 2019 :

Nous avons été reçue par la directrice de l'aménagement et par l'instructrice du droit des sols. Le contexte était alors assez particulier car l'urbaniste coordinatrice du groupement de bureaux d'études recruté pour rédiger le PLUi venait de se retirer de la mission. Le cabinet d'études principal, qui possédait une compétence environnementale et paysagère intéressante eu égard aux enjeux du territoire, a donc dû être remplacé au dernier moment. C'est pourquoi nous avons d'autant plus été cordialement invitée à suivre la poursuite du processus à une fréquence très soutenue entre mars et octobre 2019. Cela fut à la fois une opportunité dont nous sommes assurément redevable aux techniciens de l'EPCI, mais aussi une situation parfois difficile à gérer, lorsque l'observation est devenue participante. En effet, nous avons contribué à l'animation de quelques réunions dédiées au classement des linéaires bocagers au printemps et à l'été 2019. Elles nous ont certes permis de nous rapprocher de certains groupes d'acteurs peu rencontrés par nous-mêmes jusqu'alors, tels que des agriculteurs et des habitants sollicités afin de compléter l'inventaire du bocage et de réfléchir à la protection des haies. Ainsi, nous nous sommes rendue compte d'autres points de vue touchant notamment aux problématiques de gestion et d'entretien de la végétation<sup>234</sup>. Cependant, nous y avons finalement mis rapidement un terme, quand certains élus nous ont demandé d'émettre un avis d'expert sur le classement de telle ou telle haie. Dans ce cas, nous outrepassions largement notre rôle et nos compétences, qu'il est important de savoir tenir, malgré les avantages offerts par la relation de proximité tissée avec les acteurs.

<sup>234</sup> Jean Peneff, *Le goût de l'observation : comprendre et pratiquer l'observation participante*, Paris, La Découverte, 2009.

#### 4. À Vitré Communauté, le 29 janvier 2019 :

Nous avons obtenu un rendez-vous avec le directeur du pôle aménagement des services mutualisés entre la ville de Vitré et Vitré Communauté. Il s'agissait d'une configuration encore différente des autres ci-dessus décrites, puisque nous nous trouvions cette fois devant une personne, qui incarnait deux entités administratives à elle seule. Pour autant, si l'ouverture nous a été grandement facilitée par rapport au terrain vitréen (ville), le choix des autres communes d'études dans ce périmètre nous incombe majoritairement<sup>235</sup>. La coopération intercommunale en termes de planification territoriale nous est apparue relativement faible. En tout cas, elle se limite aux objectifs classiques de réduction de la consommation foncière et de répartition de l'habitat, sans s'investir sur un projet commun de paysage, à travers le SCoT. L'intervention en tant que personne publique associée, pour l'évaluation des PLU révisés de Vitré Communauté, ne permet pas non plus, d'après l'acteur interrogé, de mener une véritable politique paysagère à ce niveau-là, « *d'autant plus que l'État axe déjà pas mal les choses là-dessus* » (entretien avec Monsieur O. B., directeur du pôle Mobilité, Aménagement du territoire et Habitat de Vitré-Vitré Communauté, le 6 mars 2020<sup>236</sup>). Cela n'a pas empêché que notre recherche ait été bien accueillie et suivie jusqu'au bout par le responsable de l'aménagement.

**Ces entretiens exploratoires marquent le lancement de l'enquête de terrain**, grâce aux renseignements délivrés et aux pistes ouvertes par les techniciens des collectivités. Ils instaurent le principe du jeu d'échelles dans la technique de collecte des données, puisque nous aurons soin ensuite de nous déployer, en réunions comme en entretiens, sur les deux scènes communale et intercommunale, dont nous avons montré précédemment qu'elles dialoguent étroitement au cours de ces processus de planification (cf. I). Il s'agit désormais de comprendre en quoi ce contexte bi-scalaire influe sur la traduction du paysage - des paysages ? - dans les PLU(i). Notre arrivée, en 2018 à Lorient et à Dinan, et en 2019 à Brocéliande, a coïncidé à chaque fois avec le démarrage de la phase réglementaire, en troisième position dans le calendrier d'élaboration des PLU(i), fixé par le *Code de l'urbanisme* (cf. chap. 4, I.1.1). Celui-ci fait se succéder, sur une durée d'environ trois ans :

- une phase de diagnostic ;
- une séquence de désignation des enjeux et du projet de territoire ;
- un travail de déclinaison des axes du projet en outils réglementaires ;
- une période d'évaluation du PLU(i) et de concertation publique, avant l'approbation.

Notre intérêt pour Vitré Communauté a été plus disparate et tardif. Malgré un entretien exploratoire au début de l'année 2019, que nous venons de relater, nous n'avons conduit nos investigations sur ce terrain qu'en 2020-2021, soit juste avant (pour l'entretien avec l'élue au patrimoine) ou après la validation du nouveau PLU. Cela nous a incitée à inventer une méthodologie d'enquête spécifique, qui sera détaillée dans le chapitre 7.

<sup>235</sup> Un entretien avec le chef du service développement local à l'agence départementale du CD35 à Vitré, le 19 février 2020, nous a incitée à nous tourner vers la commune de Mondevert.

<sup>236</sup> Les entretiens exploratoires n'ont pas fait l'objet d'enregistrements et de retranscriptions, aussi avons-nous sollicité un nouvel entretien avec les chefs de services pendant la phase ultérieure d'entretiens semi-directifs (cf. II.3).

**À quelles étapes de l'élaboration des PLU(i) l'enquête de terrain a-t-elle permis d'accéder directement ?**

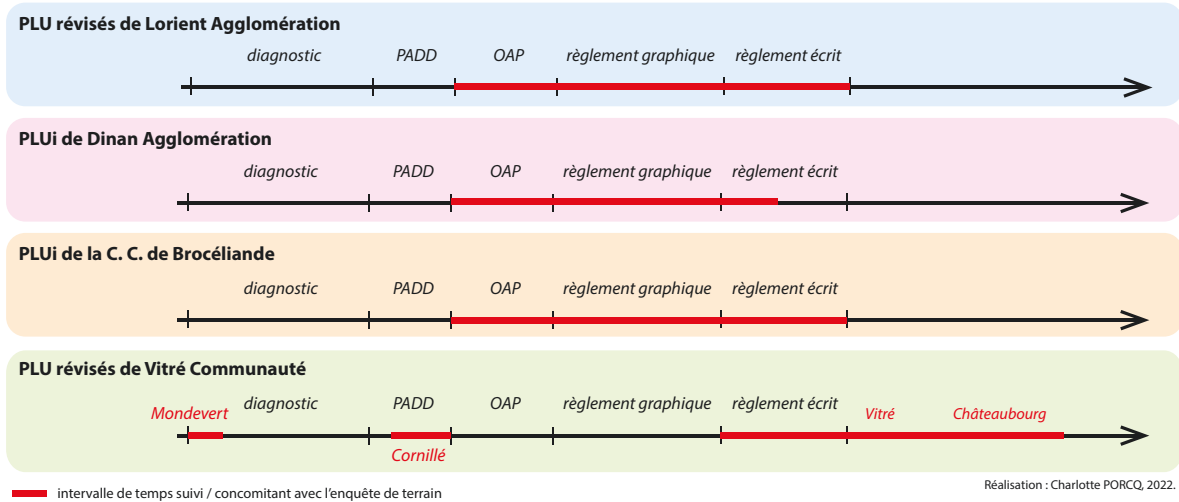


Figure 17 : Une harmonisation des séquences d'élaboration de PLU(i) suivies à Lorient, Dinan et Brocéliande

## II.2. Le suivi de réunions d'élaboration de PLU(i) : une enquête par immersion dans les processus de planification territoriale

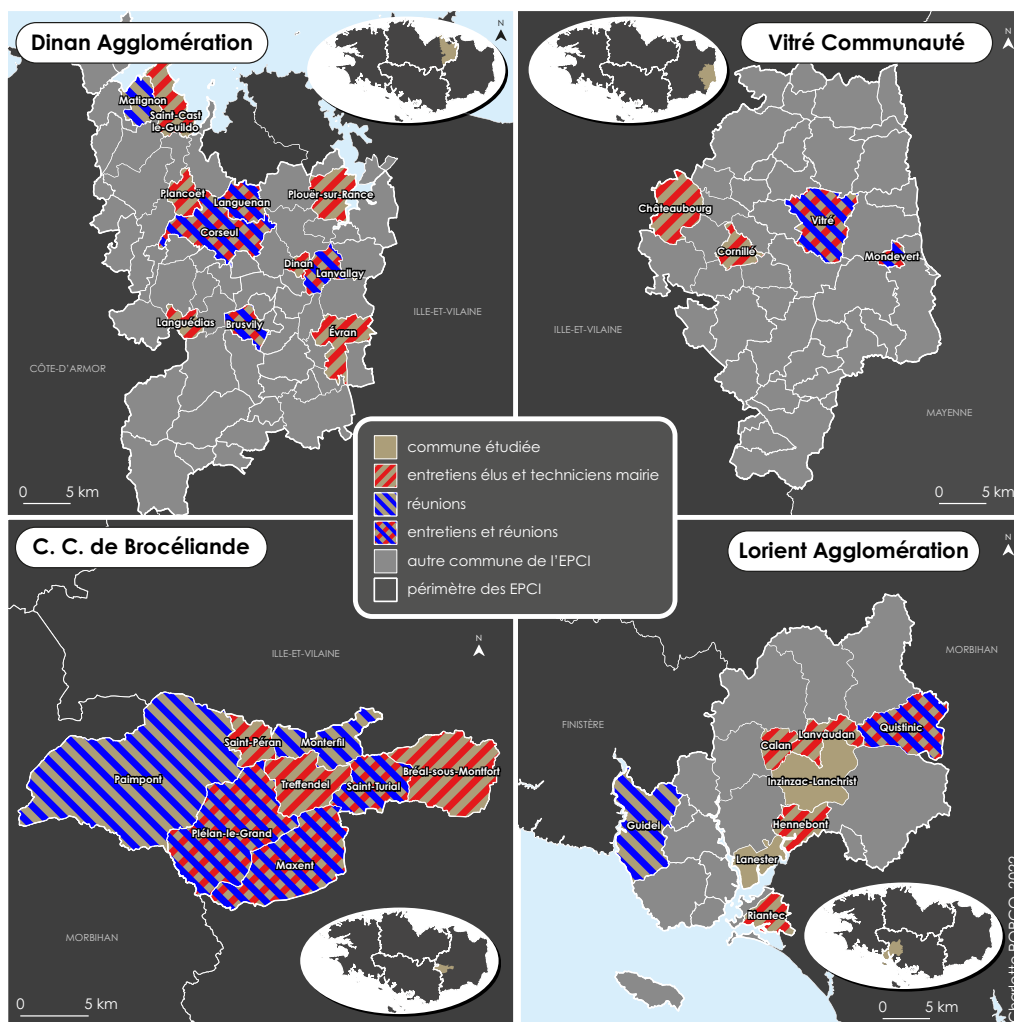
Les réunions auxquelles nous avons assisté, entre mai 2018 et octobre 2019 pour l'essentiel d'entre elles, étaient toutes spécialement dédiées aux PLU(i). Elles correspondent soit à des commissions plénières intercommunales, des commissions thématiques, des commissions d'urbanisme municipales, des réunions de concertation publique enfin. Mis à part les premières, elles figurent toutes sur la carte ci-dessous (cf. carte 4). Le plus grand nombre de réunions suivies, sur la trentaine observée au total, s'est déroulé dans la C. C. de Brocéliande, en raison de la proximité kilométrique avec Rennes, et de l'accès facilité au terrain par la directrice de l'aménagement (cf. II.1). Sur l'ensemble des secteurs de thèse, nous avons tenté de nous rendre dans des endroits aux problématiques diverses, souvent - mais pas toujours - accompagnée par les techniciens des EPCI.

La question qui sous-tend l'observation des réunions d'élaboration de PLU(i) est la suivante : en quels termes le paysage est-il évoqué par les acteurs, à quels moments et selon quels enchaînements ? Quels dialogues ou débats cela provoque-t-il ? Les objets d'étude ne sont pas seulement les mots mais les intonations, la circulation de la parole entre les personnes, plus ou moins rapide et véhémence, voire les gestes. Notre intuition était que si le mot ou la notion de paysage apparaissait ponctuellement, l'intégralité de l'échange devait être pris en compte, un peu à l'image d'une onde de choc ou de résonance. C'est pourquoi deux méthodes de prise de notes ont été retenues. Tout d'abord, il s'agit d'une écriture sur le vif<sup>237</sup>, sur le mode de rédaction des pièces de théâtre, chaque « réplique » d'acteur étant précédée de son nom, voire d'une didascalie caractérisant le ton ou l'humeur de l'interlocuteur. Cela nous a ainsi aidée à nous rappeler des passages cruciaux, c'est-à-dire les plus animés, sans qu'il y ait forcément conflit, que nous

<sup>237</sup> La prise de notes durant l'observation n'est pas recommandée par Stéphane Beaud et Florence Weber, mais ils traitent de situations plus mouvantes (et inconfortables à l'écriture) que les réunions. De plus, notre statut d'observateur était d'emblée explicité aux membres de la réunion, d'où une meilleure « acceptation » de notre « attitude scripturale ». S. Beaud, F. Weber, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2010.

avons retranscrits au propre ultérieurement. En outre, un plan de salle a été dessiné schématiquement et a permis de figurer l'emplacement des membres de la réunion, leurs interactions, et les thématiques ou documents principaux convoqués (cf. figure 18). Il nous a semblé également important d'indiquer s'ils venaient à se déplacer, à prendre la main sur le diaporama projeté à l'écran, à réclamer un support ou un outil spécifique. Cette méthode n'a été testée que pour les réunions d'élaboration d'OAP à Brocéliande, qui ont été la matière la plus éclairante et mobilisée dans l'analyse. Enfin, sur les documents de travail distribués par le bureau d'études ou les agents (inter)communaux, en particulier sur les plans et cartes, nous nous sommes appliquée à inscrire certaines informations entendues lors de la rencontre (cf. figure 19). Ce système nous a beaucoup fait réfléchir sur le rapport entre l'espace, le discours, la mémorisation des arbitrages et l'action, et nous a mis sur la voie des *storymaps* comme instruments d'aide à la mise en œuvre des décisions arrêtées dans le PLU(i) (cf. chap. 7, II).

Ce faisant, nous nous rapprochons des techniques d'enquête ethnographiques, bien que notre statut ait été la plupart du temps clairement identifié auprès de tous les participants<sup>238</sup>. Le cadre politique des réunions a en effet incité à la transparence et à nous présenter ou nous laisser présenter au démarrage. De plus, si la récolte s'inspire de l'ethnographie, car nous en reconnaissons les mérites au regard de la contextualisation spatiale et temporelle des acteurs - donc du rendu d'un *processus* - l'analyse qui se basera sur ces données en revanche, ne peut être classée dans ce champ disciplinaire.



Carte 4 : Les communes enquêtées dans les quatre EPCI

<sup>238</sup> Les mêmes auteurs que dans la note précédente (*ibid.*), décrivent comparativement des situations d'enquête dans lesquelles l'observateur passe incognito ou met seulement quelques acteurs « dans la confiance ».

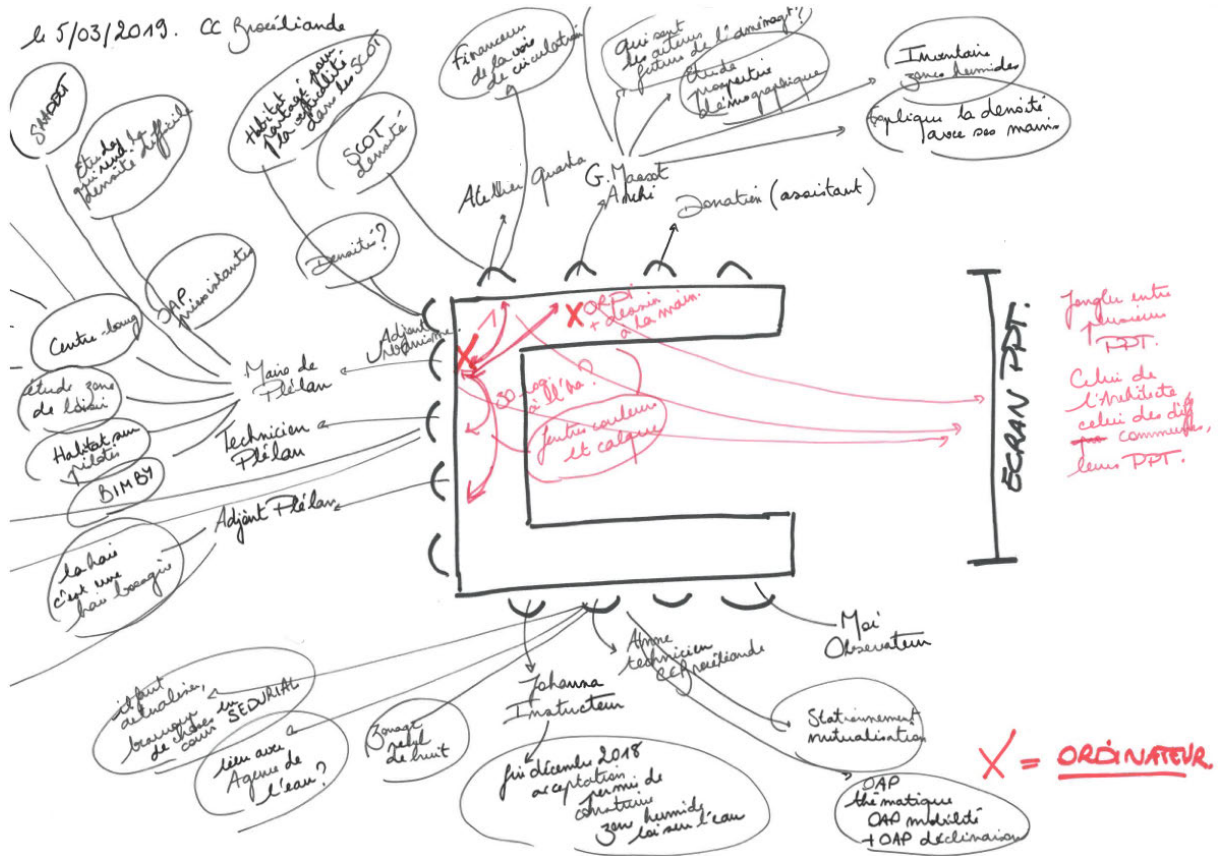


Figure 18 : Plan de salle et prise de note lors de la réunion du 5.03.2019 à la C. C. de Brocéliande (élaboration des OAP, n° 1), Charlotte Porcq, 2019



Figure 19 : Carte de travail et prise de notes lors de la réunion du 5.03.2019 à la C. C. de Brocéliande (élaboration des OAP, n° 1), Charlotte Porcq, 2019



### II.3. Les entretiens semi-directifs : de l'immersion à la recontextualisation

Les réunions, ajoutées aux entretiens exploratoires, ont été une seconde « porte d'entrée » dans les territoires. Elles ont à la fois été l'occasion de repérer des sujets récurrents - tout comme des remarques originales - associés à la construction des PLU(i), et de faire la connaissance des élus et des bureaux d'études<sup>239</sup>, qui sont les deux autres types d'acteurs privilégiés par l'enquête, avec les techniciens (cf. II.1). Aussi avons-nous pu solliciter des entretiens à la suite, qui nous ont été accordés sans trop de difficulté. Après nous être imprégnée de la réalité du terrain - i.e. la démarche de planification *en cours* - nous sommes donc passée à un travail de *réinsertion* des échanges et des paroles captées :

- dans le contexte global du/des PLU(i) (les potentialités et les limites de l'outil, l'épisode suivi en réunion au sein de l'intégralité de la méthode d'élaboration) ;
- et dans la politique menée à l'échelle (inter)communale hors PLU(i) et/ou hors territoire concerné (pour les professionnels).

C'est dans cette optique que le fait d'interroger les élus municipaux prend tout son sens, afin de recueillir leur point de vue sur la dynamique et les choix d'aménagement esquissés dans le document d'urbanisme, par rapport au sentiment des acteurs situés aux échelons « supérieurs », enregistré en parallèle. Quelques entretiens « satellites » ont été effectués auprès de responsables d'associations ou d'agents d'autres collectivités que les EPCI sélectionnés, au niveau des Pays (SCoT) et des départements notamment, dans l'idée d'ouvrir encore davantage la perspective aux enjeux du/des PLU(i), tels qu'évoqués par ces personnes « extérieures ». Néanmoins notre intérêt nous porte avant tout vers les acteurs directement impliqués dans les processus de planification étudiés (quatre premières lignes du tableau *infra*) et ce sont les renseignements collectés auprès d'eux qui seront plus étroitement analysés.

Voici comment se répartit l'échantillon, pour un total de 53 entretiens :

Type d'acteur	Nbre d'entretiens	Analyse prévue (chapitres 3, 4 et 5)
Élus	22 entretiens	Analyse de <i>verbatim</i> s, hyp. 1
Techniciens intercommunaux	12 entretiens	Reconstitution de processus, hyp. 2, 3
Techniciens communaux	5 entretiens	Reconstitution de processus, hyp. 2, 3
Bureaux d'études	5 entretiens	Reconstitution de processus, hyp. 2, 3
Autres techniciens (autres territoires/échelles)	4 entretiens	Contextualisation générale, ouverture
Associations (CPIE, CAUE, projet de PNR)	4 entretiens	Ouverture
Autre (étudiant)	1 entretien	Ouverture

Tableau 1 : Répartition du corpus d'entretiens semi-directifs

Nous avons opté pour la stratégie suivante, et ce pour tous les entretiens, dans la mesure du possible<sup>240</sup> : ne pas amener la thématique paysagère d'emblée pour laisser l'opportunité à l'acteur de le faire lui-même, selon ses propres termes. Nous nous sommes simplement présentée comme travaillant sur

<sup>239</sup> Ce type d'acteur n'est pas toujours présent, notamment à Lorient Agglomération où les PLU sont élaborés en régie par les techniciens intercommunaux.

<sup>240</sup> Parfois, nous avons été présentée en amont par le technicien intercommunal rencontré en entretien exploratoire (cf. II.1), comme travaillant sur l'intégration de la dimension paysagère dans les PLU(i), et à ce moment-là ce déroulé n'avait plus autant de sens, même si nous avons fait le choix de garder la même grille d'entretien semi-directif.

le processus de montage du PLU(i), ce qui n'était du reste pas un mensonge. Par le biais des questions relatives aux projets locaux, à la perception des atouts et des fragilités du territoire, à la conduite du PLU(i) et des éventuels débats soulevés enfin, nous espérons voir émerger le paysage « de lui-même ». Ce n'est que dans la deuxième moitié de l'entretien que nous abordons la notion nommément, si cela n'avait pas été le cas auparavant. C'est la technique de l'entretien semi-directif qui a été favorisée, enregistré sur un magnétophone. Nous avons procédé classiquement par grandes rubriques, à l'intérieur desquelles la grille prévoyait des questions de relance (cf. annexes 1 et 2), au cas où la parole de l'acteur se serait tarie d'elle-même, avant que nous ayons obtenu la « quantité » d'informations escomptées. Nous avons conçu deux grilles différentes, une pour les élus et les techniciens des mairies (cf. annexe 1), et l'autre pour les bureaux d'études et les techniciens intercommunaux (cf. annexe 2). Quoi qu'il en soit, la trame est commune, et peut être résumée ainsi :

1. **Premières impressions/approches de/du terrain** : les chargés de PLU(i) décrivent leur manière d'appréhender le territoire, tandis que les élus et techniciens (inter)communaux parlent de leur façon de vivre et/ou d'agir sur celui-ci, des projets qui constituent son actualité.
2. **Sentiment général au sujet de la démarche de planification en cours.**
3. **Récit détaillé du processus d'élaboration de PLU(i)** (jusqu'à l'étape actuelle), en encourageant les acteurs à réaliser des dessins ou des schémas.
4. **Retour sur des moments de tensions, de ruptures, ou d'accélération au sein de ce processus** : les réunions servent alors de points d'accroche à la discussion, lorsqu'elles ont précédé l'entretien, ce qui est normalement le cas.
5. **L'apparition du paysage dans les débats** et les conséquences engendrées.
6. **La plus ou moins grande facilité d'application / de manipulation des pièces du PLU(i)** qui sont déjà produites.
7. **L'utilisation d'outils, de techniques, de documents spécifiques** pour bâtir les PLU(i) et les faire vivre.

Pour finir, on s'apercevra, peut-être avec surprise, en considération de la carte figurant la répartition des réunions et des entretiens (cf. carte 4), que certaines villes importantes - en termes d'habitants et/ou d'enjeux paysagers - n'ont pas ou peu été ciblées. Il en va ainsi pour Lorient et Dinan (où nous n'avons pas rencontré d'élus, mais deux techniciens). Cette situation résulte de l'absence de guidage vers ces deux villes centres par les services des agglomérations. Cela peut paraître paradoxal, mais cela s'explique par une limitation de leur intervention, face à des services municipaux eux-mêmes très compétents et par conséquent relativement indépendants sur le plan urbanistique. De plus, la dernière révision générale du PLU de Lorient date de 2013, et les élus procèdent depuis par modifications successives. Quant à Dinan, le Site Patrimonial Remarquable, qui s'étend sur une grande partie du centre-ville, fait s'appliquer des règles qui sont nécessairement au moins aussi ambitieuses que le PLU(i). La thèse se tourne ainsi résolument vers des communes, sur les 31 mises en surbrillance par la carte<sup>241</sup> (cf. carte 4), en majorité rurales et inférieures à 5000 habitants. Au regard de notre état de l'art (cf. chap. 1), cette orientation participe au renouvellement des études sur la planification territoriale, qui se concentrent habituellement sur les zones urbaines.

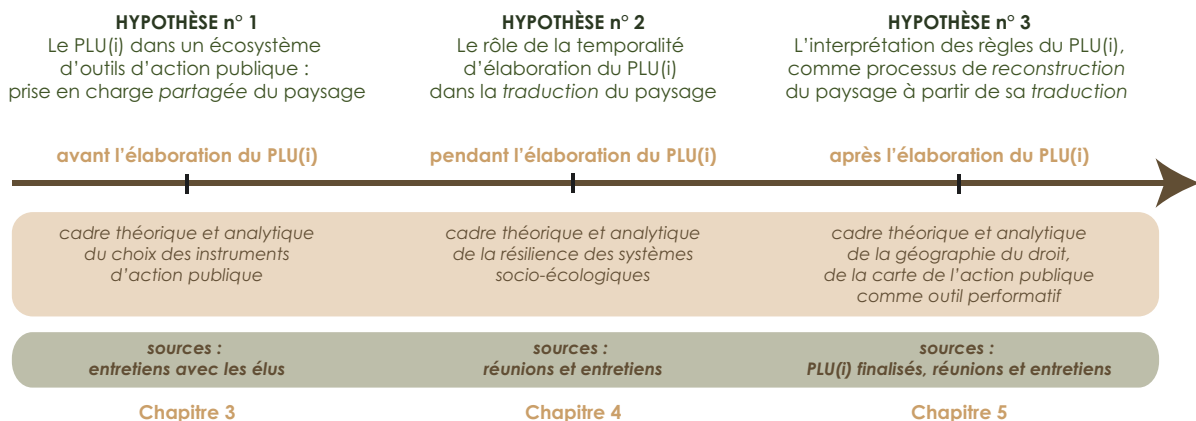
<sup>241</sup> Celles qui cumulent le plus de niveaux de légende sont logiquement celles pour lesquelles nous avons le plus de données, et qui seront davantage ciblées par l'analyse (cf. Partie 2).

## II.4. Les PLU(i) finalisés : la traduction du paysage au terme du processus

Le quatrième type de sources disponibles pour l'analyse est constitué par les PLU(i) finalisés. Cela est rendu possible par leur approbation entre la fin de l'année 2019 et la mi-2021. Il s'agit donc d'explorer certains documents, dans leur version définitive, afin de mesurer comment se sont concrétisées les traductions du paysage pressenties à l'aune des réunions et des entretiens. Nous détaillerons les critères de ce décryptage dans le chapitre 5. En raison du nombre de renseignements élevé capitalisé pour ces terrains (et processus), nous avons jeté notre dévolu sur :

- le PLU de **Quistinic**, approuvé le 19 décembre 2019 ;
- le PLU de **Lanvaudan**, approuvé le 13 juin 2019 ;
- le PLUi de la **C. C. de Brocéliande**, approuvé le 21 juin 2021, et sur la commune de **Plélan-le-Grand** de manière plus spécifique ;
- le PLUi de **Dinan Agglomération**, approuvé le 27 janvier 2020, et sur la commune de **Plouër-sur-Rance** de manière plus spécifique.

Le plan de la deuxième partie de la thèse prend un peu de liberté par rapport au déroulé de la méthode de collecte des données ci-dessus décrite. Ainsi le premier chapitre (chapitre 3), exploite-t-il essentiellement les entretiens avec les élus. Le deuxième chapitre (chapitre 4), donne peut-être davantage à lire le procédé ici narré, car il s'appuie sur les réunions suivies, complétées par les entretiens - aussi bien exploratoires que semi-directifs - lorsque cela s'avère nécessaire à la reconstitution des processus (cf. conclusion du chapitre). Le troisième chapitre (chapitre 5), rassemble quant à lui les quatre types de sources en portant plus spécifiquement l'attention sur les PLU(i) achevés.



## Conclusion

En guise de conclusion, nous aimerions ouvrir sur les grandes lignes de l'analyse (cf. chap. 3, 4, 5), maintenant que nous avons décrit les techniques d'acquisition des données.

La première se dessine assez nettement, à partir du sens donné à la méthode de collecte des matériaux. Il ne sera en effet pas surprenant de constater que **le récit de l'élaboration des politiques publiques, à commencer par le PLU(i), tient une place importante dans tous les chapitres suivants**. En outre, associer récit et paysage est une constante dans la littérature scientifique, répondant à la dimension phénoménologique du paysage. Le récit est un genre discursif qui s'adapte à la *traduction* de l'expérience paysagère, parce qu'il rend bien les relations entre les personnes, les espaces et les temps qui la constituent. En urbanisme, *mettre en récit* des situations, qu'elles soient encore impensées<sup>242</sup> ou au contraire saturées de sens, aide à dégager des trajectoires d'aménagement, qui reflètent les lieux tels qu'ils sont vécus<sup>243</sup>. Dans le contexte de la planification (inter)communale, on peut légitimement se demander si le paysage est un moyen de fonder un récit de territoire commun.

À la lumière de ces références, il existe une ambiguïté entre le récit qui est bâti *par* l'action (1) ou *après/pour* l'action (2). Il y a aussi un écart entre deux motivations du récit *après* l'action : ou bien il la *relate* (2a), ou bien il la *remet en forme* (2b). Par conséquent, nous situons les données captées durant l'enquête de terrain, soit du côté des récits directement issus de l'action *en cours* (i.e. la traduction du paysage, en réunion (1)), soit du côté de ceux qui *relatent* l'action *après-coup* (entretiens, (2a)). Ces données seront interprétées comme des *formulations*<sup>244</sup>, puisque le montage du PLU(i) n'est pas encore terminé, même lors des entretiens (cf. II), et non comme des *reformulations*. Cette seconde option est développée par certains chercheurs dans le cadre de l'étude des stratégies de gouvernance, qui s'adosent souvent sur des récits politiques préétablis afin de justifier des actions<sup>245</sup> (2b). Quant aux traitements et aux résultats que nous allons en tirer, nous les classons en revanche du côté des récits qui *reformulent* l'action (2b), mais cette fois dans le but de l'analyser ou de l'améliorer. Ainsi, selon l'hypothèse testée, le *récit* revêtira différents statuts, entre « matériau brut » de terrain et réagencement utile à la réflexion :

- **chapitre 3 (données de terrain) :** les récits des politiques *menées* et des politiques *à venir*, sollicités auprès des acteurs de l'action publique, et plus précisément auprès des concepteurs des PLU(i) enquêtés ;
- **chapitre 4 (données de terrain et reformulation analytique) :** la (re)constitution des processus d'élaboration des PLU(i) par nos soins, donc *un récit* (ou une interprétation) *sur les récits* recueillis en entretien, et/ou *sur les échanges et les actions* observés en réunion ;
- **chapitre 5 (données de terrain et reformulation analytique) :** le récit de construction des documents d'urbanisme, lisible (ou non) à travers les PLU(i) approuvés ;
- **chapitre 7 (reformulation pour l'action) :** la valorisation de ce récit de construction des PLU(i), pour une meilleure application et une meilleure continuité de l'action publique dans le temps.

<sup>242</sup> Cécile Mattoug, « Le partage du vide urbain dans la production métropolitaine. Approche exploratoire de la banlieue nord de Paris par les écritures du vécu », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Jean-Marc Besse, Université Paris 1, Paris, 2021.

<sup>243</sup> Alessia de Biase, Cristina Rossi, Alice Sotgia, *et al.*, *Paysages en récit. Pour une approche des atlas des paysages de la Seine-Saint-Denis*, LaaRecherche, Paris, 2016.

<sup>244</sup> P. Zittoun, art.cit.

<sup>245</sup> Joana Guerrin, Sylvain Barone, « Récits d'action publique et opérations de traductions : la restauration écologique du fleuve Rhône (France) », *Politique et Sociétés*, vol. 39, n°2, 2020, p. 49-79.

La deuxième ligne de fond de l'analyse occupant le corps de thèse est **l'approche morphologique**. L'appropriation des éléments collectés sur le terrain à partir de leurs formes et de leurs combinaisons est liée à l'hypothèse générale de travail définie dans le premier chapitre (cf. II.2).

Enfin, l'ambition est de proposer **un traitement à la fois quantitatif et qualitatif des données**. L'idée est de dresser des constats à partir d'indicateurs chiffrés, puis de poursuivre la démonstration en nous attardant sur des exemples détaillés, qui illustrent et prolongent le portrait général brossé auparavant. Cette caractéristique de la démonstration s'accompagne d'un goût pour la visualisation des phénomènes au moyen de schémas, qui s'apparente à une *interprétation modélisante*<sup>246</sup>.

---

<sup>246</sup> Johanna Drucker, *Visualisation : l'interprétation modélisante*, Paris, Éditions B42, 2020.





# Acte II :

## L'intrigue





# Chapitre 3. Traduire le paysage par les instruments

## Choix des outils d'action et stratégies de gouvernance des paysages dans le PLU(i)

### Introduction

Aborder la traduction du paysage par les instruments d'action publique à l'heure où la « médiation paysagère<sup>247</sup> » fait son entrée dans le champ de la planification territoriale (cf. chap. 1), peut paraître provocateur ou quelque peu arriéré, étant donné que la valorisation du paysage comme *initiateur* de projet, voire comme *méthode* pour la conduite du processus d'élaboration, vise justement à déjouer, sinon à contourner certains écueils de la traduction réglementaire du paysage « objet » (cf. chap. 1). En effet, la problématique générale de thèse met l'accent sur le phénomène de *déconstruction* du paysage dans les documents d'urbanisme, en particulier dans leur volet opposable (cf. chap. 1). Il n'en reste pas moins que les communes continuent à produire et appliquer des PLU, ou des PLUi si le projet de territoire est conçu à l'échelle de l'intercommunalité, et qu'elles font remonter des attentes, à travers leurs élus ou techniciens, par rapport à des solutions de *traduction via* les outils du PLU(i), qui puissent conduire à une mise en œuvre opérationnelle. **Ce chapitre se propose d'étudier les choix qui ont été faits en termes d'instruments par certains acteurs enquêtés - nous donnerons voix aux élus dans cette partie -, par l'intermédiaire de l'explication qui nous en a été donnée en entretien.** Celle-ci permet d'accéder aux critiques, positives ou négatives, et aux attentes réelles, quand la comptabilisation des dispositifs activés dans le PLU(i) achevé, en plus de s'avérer complexe (cf. chap. 1), ne nous livre pas toutes ces nuances. Sur la base des motivations précises des élus, décryptées à travers ces discours, nous pourrions statuer dans un premier temps sur le rôle du PLU(i) dans des logiques d'action « types », dont nous montrerons l'utilité dans un second temps, pour les acteurs qui entameraient la révision d'un PLU(i) et/ou évalueraient son efficacité (cf. chap. 6).

La *déconstruction* du paysage dans le PLU(i) étant le présupposé de départ, l'hypothèse à l'origine de cette analyse des données récoltées postule que la traduction est partielle dans le document. Par conséquent, si l'on envisage le PLU(i) comme un instrument ou en un ensemble d'instruments, nous estimons qu'il est associé à d'autres outils d'action publique de sorte à agir sur le paysage, formant une politique à l'intérieur de laquelle le PLU(i) tient une place, qu'il nous importe de déterminer. C'est pourquoi nous procédons dans les pages qui suivent à une remise en contexte du PLU(i) parmi les actions déjà lancées ou entreprises en parallèle du processus de planification territoriale, en nous concentrant sur les éventuels liens de *complémentarité* qui sont tissés avec le PLU(i). Nous exposerons tout d'abord la méthode de traitement des entretiens, mise en place à cette fin, et le cadre théorique que cet axe de recherche spécifiquement tourné vers les outils d'action publique et leurs combinaisons mobilise. Puis nous présenterons les résultats obtenus en insistant sur la nature des relations observées entre le PLU(i) et les autres contextes d'action ainsi que sur les décisions qu'elles infléchissent, en ayant soin de distinguer *action sur le paysage* et *action paysagère* (cf. chap. 1) pour souligner les éventuelles divergences de stratégies que ces postures infèrent.

<sup>247</sup> Hervé Davodeau, Monique Toublanc, « Le paysage-outil, les outils du paysage. Principes et méthodes de la médiation paysagère », Colloque tenu à Montpellier en octobre 2010 [en ligne].

# I. De l'importance de la contextualisation du PLU(i) dans un écosystème de politiques publiques multiscalaires

## I.1. L'expression des enjeux par les élus du territoire : du choix de l'instrument aux formes d'instrumentation

### I.1.1. La « rationalité limitée » des élus par rapport au choix du PLU(i)

« Moi je n'étais pas favorable au PLUi. J'aurais dû le dire au début mais quand on a décidé d'y aller c'est comme toute décision ici, on n'est pas toujours d'accord mais quand on y va, on y va. Moi je fais partie des gens qui donnent leur avis, que ce soit dans le monde professionnel ou politique, une fois que c'est voté soit on y va, soit on sort du jeu mais on ne peut pas aller à contre-courant. Moi une fois que c'était décidé, j'ai tout fait pour que ça se passe bien. » (entretien avec Monsieur A. B., adjoint à l'urbanisme, le 6 février 2020).

Cette citation inaugurale donne un exemple assez représentatif des situations d'entretiens dans lesquelles nous nous sommes souvent retrouvée. Il s'agit ici du cas d'un élu qui, au terme de l'échange, finit par nous expliquer qu'il n'était pas favorable à la mise en place d'un Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) sur son territoire. En revanche, le fait qu'il ne formule ce parti pris initial qu'en conclusion, après avoir répondu à toutes nos questions sur les arbitrages conduits pendant la phase d'élaboration du PLUi (cf. annexes 1 et 2), prouve l'appropriation - si ce n'est la mise à profit - d'un instrument perçu comme *imposé* à l'origine.

Dans le contexte de révision générale des PLU au sein duquel notre enquête s'inscrit, correspondant à la « grenellisation », c'est-à-dire au « verdissement<sup>248</sup> » des documents d'urbanisme et à leur inscription dans la voie de la transition écologique, le PLU(i) n'est pas un outil dont les élus font expressément le *choix* pour traiter une thématique ciblée. En effet, la nouvelle génération de PLU(i) élaborés en France entre 2014 et 2020 a été marquée par une mise en conformité *obligatoire* avec la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 », ainsi qu'avec la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 dite « Alur »<sup>249</sup>. En plus d'un transfert encouragé de la compétence planification aux EPCI<sup>250</sup>, ces textes de loi *imposent* de prendre en compte : d'un côté les objectifs de densification en zone urbaine et de lutte contre l'artificialisation des sols, de l'autre côté les objectifs de développement durable, de réduction de la consommation énergétique, de préservation et de restauration des continuités écologiques, et de *qualité paysagère* sur tout le territoire.

<sup>248</sup> Isabelle Savarit-Bourgeois, *L'essentiel du droit de l'urbanisme (2017-2018)*, Issy-les-Moulineaux, Gualino, 2017, p. 15.

<sup>249</sup> À noter cependant que le principe de hiérarchisation des normes, réaffirmé par l'article 46 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « ELAN » et appliqué aux documents d'urbanisme par l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020, a conduit le maire de Cornillé (35) à stopper la révision du PLU entamée en 2017, en vertu du respect du nouveau SCoT de Vitré communauté, approuvé le 15 février 2018. Le PLU doit être compatible avec les orientations du SCoT, sans que les documents supra opposables au SCoT ne le soient également au PLU, étant donné le rôle pivot et intégrateur du SCoT.

<sup>250</sup> Si la loi Grenelle 2 *incitait* en effet à l'élaboration de Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), la loi Alur (2014) stipule quant à elle que les communautés de communes et d'agglomération *deviendront* compétentes de plein droit en matière de PLU à l'issue d'un délai de trois ans à compter de la publication de la loi. Au-delà du 27 mars 2017, si elles ne le sont pas encore, elles le deviendront de plein droit le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Toutefois, une minorité de blocage composée d'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population peut s'opposer à ce transfert de compétence.

À ces deux textes s'ajoute la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité dont l'impact est relativement limité sur les PLU(i). Elle réaffirme l'importance de la protection des trames vertes et bleues et prévoit par conséquent la végétalisation des toitures et des aires de stationnement des établissements commerciaux, de sorte à garantir la perméabilité des sols, de même que la création d'espaces verts via les PLU(i). Dans le titre spécifiquement dédié au paysage (titre VII, chap. 2), elle intervient en particulier sur la sauvegarde des alignements d'arbres le long des voies de communication et sur la réduction de la pollution lumineuse, mais ces sujets ont eu un faible retentissement dans les PLU(i) analysés. Certaines communes, en phase avec les ambitions du législateur, ont effectivement pu trouver dans les PLU(i) un moyen d'œuvrer pour la mise en valeur des paysages, mais il n'en demeure pas moins que le rapport est descendant entre l'État et les collectivités territoriales, du moins dans le cadre de cette révision *obligatoire*<sup>251</sup>.

En ce qui concerne le PLU(i) en lui-même, il reste facultatif bien que le maire ait tout intérêt à se doter de cet instrument de planification. En effet, dans les communes non couvertes par un PLU(i) ou une carte communale, c'est le règlement national d'urbanisme qui s'applique, et le principe est alors celui de l'inconstructibilité des terrains situés en dehors des zones urbanisées, en vertu de la loi Alur de 2014<sup>252</sup>. Cette même législation prévoit que les communes qui possèdent encore un Plan d'occupation des sols (POS) le remplacent par un PLU(i) ou une carte communale d'ici le 31 décembre 2015<sup>253</sup>. Dans le cas contraire, c'est le régime du Règlement National d'Urbanisme (RNU) qui prend le relai. Deux des communes enquêtées étaient concernées par ce cas de figure (Évran et Lanvaudan), et une seule ne s'était encore jamais dotée d'un POS ou d'un PLU (Languédias) (cf. tableau 2). Aucune d'entre elles n'a opté pour la carte communale bien qu'elle ait pu être proposée par les services des agglomérations, « *pour les communes avec peu de moyens et peu d'enjeux. Mais ils [les élus] ont voulu faire comme tous les autres dans l'agglomération, en choisissant le PLU* » (entretien avec Monsieur B. C., chargé de mission PLU, le 28 mars 2019).

Quant à la décision de se lancer dans un Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), elle est essentiellement politique. Bien que le passage au PLUi soit automatisé par la loi Alur, il est prévu « qu'une minorité de blocage composée d'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population<sup>254</sup> » puisse s'opposer à ce transfert de compétence. Au moment où les processus de planification démarraient dans les terrains d'étude de la thèse, c'est-à-dire en 2016 pour les prescriptions les plus anciennes, il s'agissait de la première génération de PLUi « obligatoires ». Si Lorient agglomération fait figure d'exemple pour le cas de la « minorité de blocage », abandonnant le projet de PLUi ébauché entre 2014 et 2016, Dinan agglomération campe le profil de l'EPCI emmené par la conviction profonde de quelques élus par rapport au bien-fondé de la démarche, et en particulier le vice-président en charge de l'urbanisme, et ce dès l'origine<sup>255</sup>. La Communauté de communes de Brocéliande (C. C. B.) présente une situation différente dans le sens où les réticences classiques des municipalités, liées à la crainte d'une « perte de pouvoir » face à la montée en compétences de l'EPCI, ont conduit à un premier avis négatif de la part des élus. En outre, plusieurs maires ont évoqué la mise en garde que la vice-présidente en charge de l'urbanisme avait formulée relativement au caractère « chronophage » de la procédure, au moment du

<sup>251</sup> Les communes peuvent entreprendre des modifications ou des révisions de leur PLU(i) quand elles le souhaitent, à l'initiative du maire et/ou du conseil municipal selon l'ampleur de la procédure et des changements apportés.

<sup>252</sup> La loi Alur (2014) a modifié l'article L. 111-2-1 du Code de l'urbanisme relatif aux règles générales de l'urbanisme, plus précisément à la règle de la constructibilité limitée hors parties urbanisées des communes.

<sup>253</sup> La loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique du 27 décembre 2019 a repoussé ce délai au 31 décembre 2020.

<sup>254</sup> Loi Alur, 2014.

<sup>255</sup> Ce cas d'étude est complexifié par la construction intercommunale en elle-même, qui est le résultat de la fusion de trois communautés de communes au 1<sup>er</sup> janvier 2017, alors que la démarche de PLUi avait déjà été lancée dans les anciens EPCI de manière plus ou moins indépendante (cf. chap. 4, III.3.1).

vote. Cette hésitation de départ explique un démarrage tardif du PLU<sub>i</sub>, à la fin de l'année 2017, puis une finalisation après les élections municipales de 2020, soit en juin 2021. Pour finir, il semblerait que Vitré communauté n'ait jamais entamé de réflexions sérieuses à ce sujet.

EPCI	Élus interrogés	Nature de l'ancien document d'urbanisme	Année d'approbation de l'ancien document d'urbanisme (hors modifications et révisions simplifiées)	Nature du nouveau document d'urbanisme	Année de prescription du nouveau document d'urbanisme	Élu interrogé favorable au PLU(i) au moment de la prescription ?	Élu interrogé favorable au PLU(i) au moment de l'approbation ?	Élu interrogé satisfait du déroulement global de la démarche de PLU(i) ?
Dinan agglomération	maire (Brusvily)	PLU	2009	PLUi	2017	oui	oui	oui
	maire (Corseul)	PLU	2007	PLUi	2017	oui	oui	oui
	maire (Évran)	POS	?	PLUi	2017	oui	oui	oui
	maire et adjoint (Languédias)	RNU	-	PLUi	2017	oui	oui	oui
	adjoint (Languenan)	PLU	2010	PLUi	2017	oui	oui	non
	adjoint (Lanvallay)	PLU	2005	PLUi	2017	oui	non	non
	maire et adjoints (Plancoët)	PLU	2014	PLUi	2017	non	oui	oui
Lorient agglomération	adjoint (Plouër-sur-Rance)	PLU	2003	PLUi	2017	oui	oui	oui
	maire (Calan)	PLU	2008	PLU	2016	oui	oui	oui
	adjoint (Hennebont)	PLU	2007	PLU	2016	oui	oui	oui
	maire (Lanvaudan)	POS	1999	PLU	2016	oui	oui	non
	adjoint (Quistinic)	PLU	2008	PLU	2016	oui	oui	non
CC de Brocéliande	maire (Riantec)	PLU	2012	PLU	2016	oui	oui	oui
	maire (Maxent)	PLU	2011	PLUi	2017	oui	oui	oui
	maire (Plélan-le-Grand)	PLU	2013	PLUi	2017	non	oui	non
	maire (Saint-Péran)	PLU	2001	PLUi	2017	non	oui	oui
	maire (Saint-Thurial)	PLU	2006	PLUi	2017	oui	oui	oui
Vitré communauté	adjoint (Treffendel)	PLU	2003	PLUi	2017	non	oui	oui
	adjoint (Châteaubourg)	PLU	2008	PLU	2016	oui	oui	oui
	maire (Cornillé)	PLU	?	PLU	2017	non	-	-
	maire (Mondevert)	PLU	2009	PLU	2020	oui	-	-
	adjoint (Vitré)	PLU	2006	PLU	2016	oui	oui	oui

Réalisation : Charlotte Porcq, 2021. À partir des entretiens semi-directifs avec les élus conduits entre 2019 et 2020 et des informations disponibles sur internet pour compléter ou vérifier les données factuelles.

Tableau 2 : La révision des PLU entre 2016 et 2020, perçue par les élus (vert : PLU / bleu : PLUi)

La pression actuellement exercée sur les EPCI qui n'auraient pas encore « franchi le pas » du PLU<sub>i</sub> pose la question de la perdurance de cette marge de manœuvre dans les années à venir, et ce notamment en considération de l'articulation avec le SCoT qui définit pour sa part « *la vision stratégique à long terme*<sup>256</sup> », alors que le PLU<sub>i</sub> est « *une mise en œuvre plus opérationnelle de cette stratégie à l'échelle du mandat*<sup>257</sup> ». Quoi qu'il en soit, l'échelle de la commune à laquelle nous nous situons permet de s'intéresser à la manière dont la collaboration intercommunale autour d'un PLU<sub>i</sub> est vécue par les élus municipaux (59 % des élus interrogés sont concernés, cf. tableau 2). Si seulement 23 % des édiles rencontrés dans le cadre de cette enquête ont été réfractaires au lancement du PLU(i), 80 % de ces personnes « contre » sont concernés par l'élaboration d'un PLU<sub>i</sub> (cf. tableau 2). En revanche, aucun de ces élus n'a voté contre l'approbation du PLU<sub>i</sub>, ce qui est éventuellement lié au fait que 60 % d'entre eux aient été convaincus pendant le temps d'élaboration du document (cf. tableau 2).

Ces précisions relatives aux modalités d'arrivée du PLU(i) sur l'agenda politique étant faites, il apparaît que la métaphore employée par Mathieu Gigot ne fonctionne pas aussi sûrement pour notre sujet que pour son enquête sur les instruments de patrimonialisation des centres urbains, dont il écrit qu'ils « *sont à disposition de l'action publique, comme s'ils étaient disponibles sur étagères pour que les acteurs les choisissent en fonction de leurs propriétés et effets*<sup>258</sup> ». Ainsi, nous nous plaçons nécessairement dans la perspective d'une « *rationalité limitée*<sup>259</sup> » des acteurs, considérant que les élus n'optent pas pour le PLU(i) comme pour un

<sup>256</sup> Nicolas Olszak, François Benech, Anna Vallejo, *Articuler SCoT et PLU(i). Guide juridique et méthodologique*, 2020, p. 3, [en ligne], [https://www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/scotplui\\_VERSION-WEB.pdf](https://www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/scotplui_VERSION-WEB.pdf), [consulté le 24.11.2021].

<sup>257</sup> *Ibidem*.

<sup>258</sup> Mathieu Gigot, « Les dimensions territoriales des politiques du patrimoine urbain. Instruments, enjeux et jeux d'acteurs dans trois villes du Val de Loire (Angers, Tours, Orléans) », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Patrice Melé, Tours, 2012, p. 56.

<sup>259</sup> Jacques de Maillard, Daniel Kübler, *Analysier les politiques publiques*, Grenoble, PUG, 2015, p. 50.

autre outil d'action publique, à l'image des plans de sauvegarde du patrimoine par exemple. La « *rationalité limitée* » est un terme forgé par Jacques de Maillard et Daniel Kübler qui renvoie à toute une série de critiques par rapport au modèle de la « *rationalité absolue*<sup>260</sup> » de l'acteur, ce dernier ne prenant pas suffisamment la mesure du contexte politique, de la pluralité des entités décisionnelles, ou encore des affects qui entrent en jeu dans l'arbitrage.

Se concentrer sur les entretiens conduits avec les élus permet donc de réintroduire le PLU(i) dans une politique plus globale. Ils nous engagent à étudier l'inscription du PLU(i) au sein d'une « *politique paysagère*<sup>261</sup> » à l'échelle (inter)communale, ou du moins à (re)considérer le document d'urbanisme au prisme d'un contexte façonné au quotidien par les acteurs locaux. La compréhension du PLU(i) en tant que processus itératif ou incrémental<sup>262</sup>, plus que véritable opportunité *a priori*, constitue l'amorce de cette entreprise.

### 1.1.2. Le choix des instruments du PLU(i), porteur d'une prise en compte du paysage ? : l'exemple des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)

Dans sa thèse, M. Gigot fait du choix des instruments un indicateur du passage à l'action en termes de préservation du patrimoine, « *partant du postulat que le choix d'un instrument par les acteurs n'est pas neutre et que l'instrument est donc porteur de valeurs spécifiques*<sup>263</sup> ». Il est également question de notre côté, dans le cadre d'un groupe de projet piloté par l'Observatoire de l'Environnement en Bretagne (OEB), de fournir un jeu d'indicateurs concernant la prise en compte du paysage dans l'aménagement (cf. introduction générale). Bien que nous ayons montré que le PLU(i) ne constituait pas un choix en soi, existe-t-il des outils au sein du PLU(i) qui puissent manifester un certain volontarisme quant au paysage ? L'utilisation de certains outils du PLU(i) en particulier peut-elle être considérée comme un indicateur de paysage ? Les instruments disponibles au sein du PLU(i) sont-ils dotés d'une signification qui rendrait leur sélection parlante en elle-même ? Au contraire, le fait qu'ils n'aient pas été mis à profit révèle-t-il une absence de préoccupation pour les objectifs de *qualité paysagère* ?

Le cas des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) est intéressant car il s'agit d'outils qui ont été fortement valorisés dans les PLU(i) étudiés. Si les OAP trouvent leur origine dans la loi SRU du 13 décembre 2000, c'est la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 qui développe leurs fonctions et fixe leur dénomination. Elles sont définies dans les articles L. 151-6 à L. 151-7-2 du *Code de l'urbanisme* comme suit :

« Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les

<sup>260</sup> J. de Maillard, D. Kübler, *op.cit.*, p. 50.

<sup>261</sup> Nous employons cette expression pour désigner une politique d'ensemble, constituée de plusieurs outils ou actions, dont le PLU(i) peut faire partie. La *Convention européenne du paysage* (CEP) du 20 octobre 2000 considère que la « *politique du paysage* » désigne « *la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage* », CEP, Florence, 2000, article 1.

<sup>262</sup> Un processus itératif est cyclique, il revient plusieurs fois à l'ordre du jour afin de se rapprocher toujours plus d'un but défini. Un processus incrémental se caractérise par l'ajout progressif d'une variable en vue d'atteindre un objectif : il en fait un peu plus, mais différemment, à chaque fois.

<sup>263</sup> M. Gigot, *op.cit.*, p. 12. Il s'agit là du postulat avancé par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès même s'ils n'utilisent pas directement la notion de « valeur ».

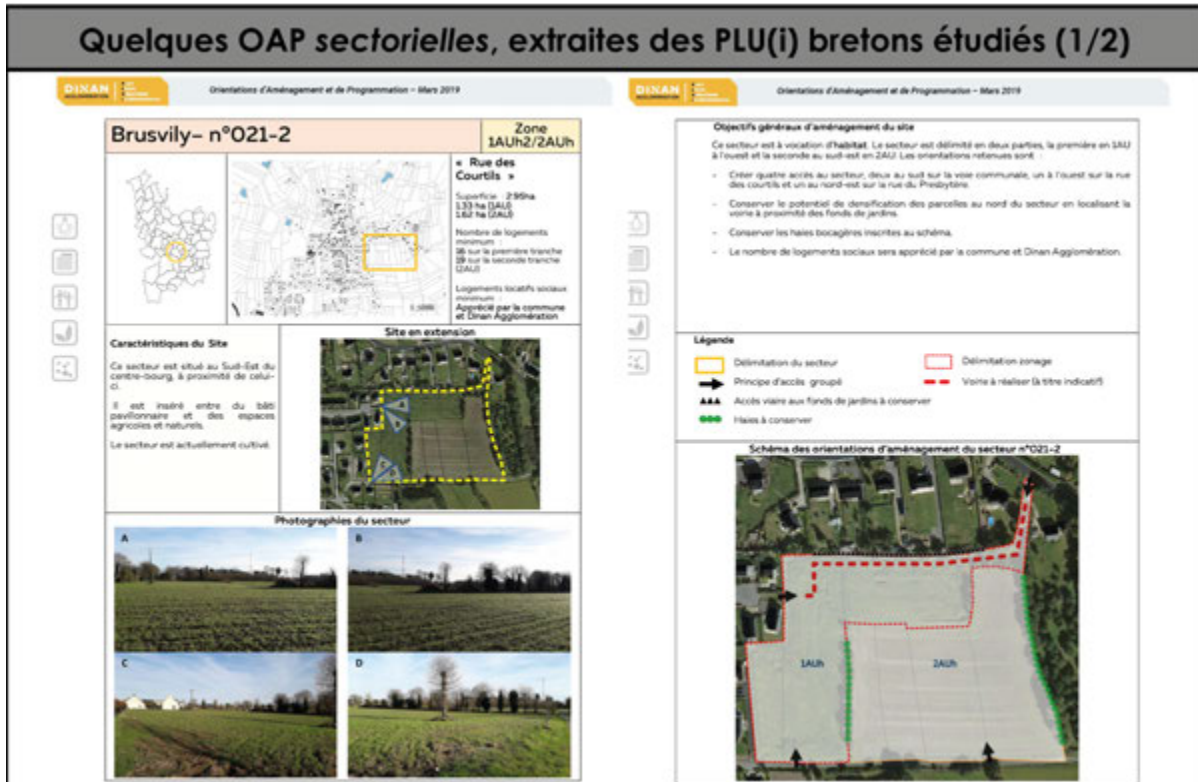
transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles (Art. L. 151-6). Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, **les paysages**, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ; [...] 3° Comporter **un échéancier prévisionnel** de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ; 4° **Porter sur des quartiers ou des secteurs** à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ; 5° Prendre la forme de **schémas d'aménagement** et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics [...] (Art. L. 151-7) ».

Leur plus-value, largement relayée par le Club PLUi<sup>264</sup>, est d'être un document intermédiaire entre le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) et le règlement du PLU(i), puisqu'elles déclinent d'une part les objectifs du PADD sur des secteurs ciblés, et parce qu'elles complètent d'autre part l'aspect quantitatif de la règle de PLU(i) par des éléments qualitatifs, qui ménagent une place au contexte d'implantation. Il existe deux sortes d'OAP : les OAP sectorielles, à l'échelle d'un quartier ou de quelques parcelles (cf. figures 20 et 21), et les OAP thématiques, qui définissent des orientations générales pour toute la commune (cf. figure 22). Elles sont habituellement composées, pour les premières (OAP sectorielles), d'un plan de situation offrant une visualisation plus ou moins détaillée du projet retenu, et de quelques paragraphes rédigés qui décrivent l'environnement dans lequel s'insère la zone concernée, puis les enjeux d'aménagement qui y interviennent (cf. figure 20). Peuvent venir s'y ajouter, comme dans les OAP élaborées par le service Planification urbaine et droit des sols de Lorient agglomération, notamment dans les *PLU de Quistinic, Lanvaudan, Calan et Riantec*<sup>265</sup>, un dessin qui offre un aperçu du projet en 3D<sup>266</sup> (cf. figure 21). Toutefois, celui-ci n'est pas opposable et sert uniquement à illustrer le propos d'une manière plus concrète, bien que totalement indicative. Cette grande souplesse en termes de représentation graphique autorise par conséquent une meilleure intégration paysagère des constructions. Si le *PLUi de Dinan agglomération* donne un exemple d'OAP « légères », comprenant simplement la délimitation du secteur, le tracé des accès et quelques éléments ponctuels existants à préserver, le *PLUi de la C. C de Brocéliande* ou les PLU révisés par les services de Lorient Agglomération affichent au contraire des OAP particulièrement développées. En effet, le curseur y est davantage poussé dans le sens d'une prise en compte des paysages visuels et sonores, des formes urbaines, des usages de l'espace à travers les mobilités douces ou les zones de rencontre (cf. tableau 3).

<sup>264</sup> Le Club PLUi est piloté par le Ministère de la Transition Écologique, et il est également porté par de nombreux partenaires, notamment dans les territoires, qui peuvent eux-mêmes posséder leur propre Club PLUi (il en existe un en Bretagne). Il « propose un accompagnement méthodologique et juridique à l'ensemble des professionnels de l'aménagement impliqués dans l'élaboration d'un PLUi, qu'il s'agisse des collectivités locales (élus et techniciens) et des professionnels privés. Il mène aussi des actions de promotion et de communication sur les PLUi pour favoriser leur diffusion » [en ligne], <http://www.club-plui.logement.gouv.fr> [consulté le 28.06.2021].

<sup>265</sup> Il s'agit seulement des PLU que nous avons étudiés, sur les 12 PLU révisés entre 2016 et 2019.

<sup>266</sup> Ces dessins sont notamment le fruit de la collaboration avec un paysagiste, recruté de février à décembre 2018 en tant que chargé de projet aménagement et urbanisme à Lorient Agglomération, dans le cadre de l'élaboration des PLU, et plus particulièrement des OAP. Il s'est essentiellement concentré sur les communes rurales alors que les communes urbaines ont été traitées par un architecte, également embauché dans ce contexte de révision des PLU.



**1. Fiche de présentation et de contextualisation d'une OAP du PLUi de Dinan agglomération, 2020.**

Schéma de localisation du secteur d'OAP n°2 de la commune de Brusvily et « intégration paysagère » de la zone concernée grâce à des photographies. OAP « légère » (niveau de détail des orientations assez bas).

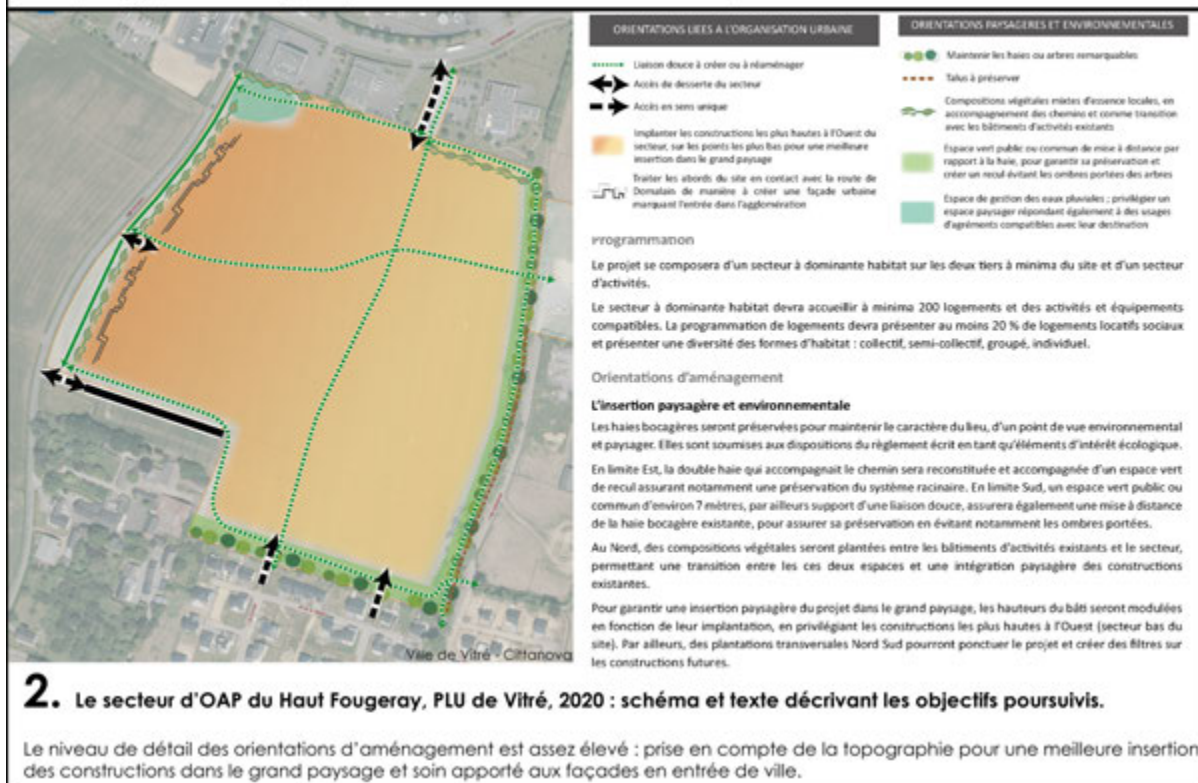


Figure 20 : Fiches de présentation et de description des enjeux d'aménagement (paysagers notamment) de deux secteurs d'OAP



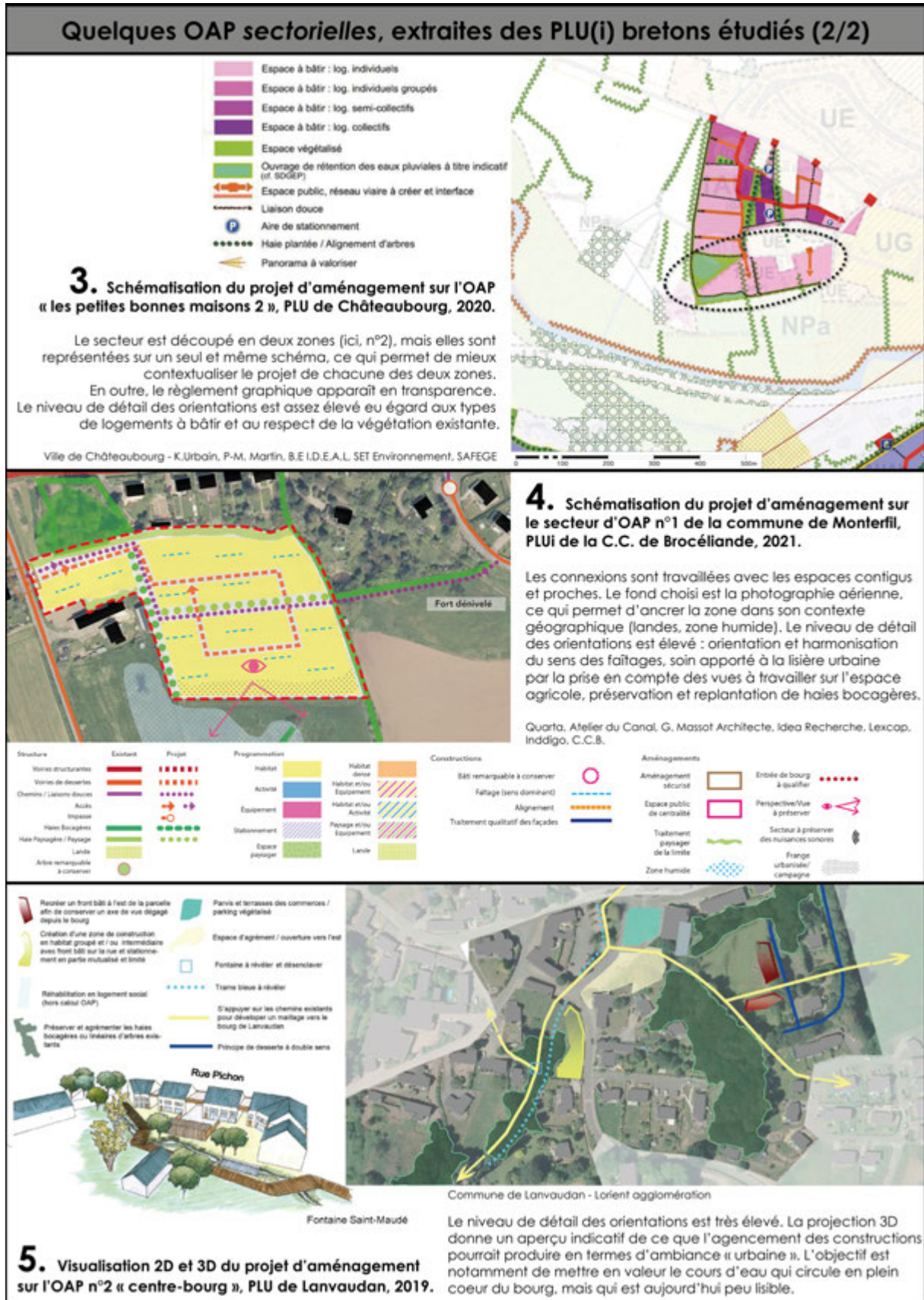


Figure 21 : Schématisation plus ou moins détaillée des orientations d'aménagement de trois secteurs d'OAP

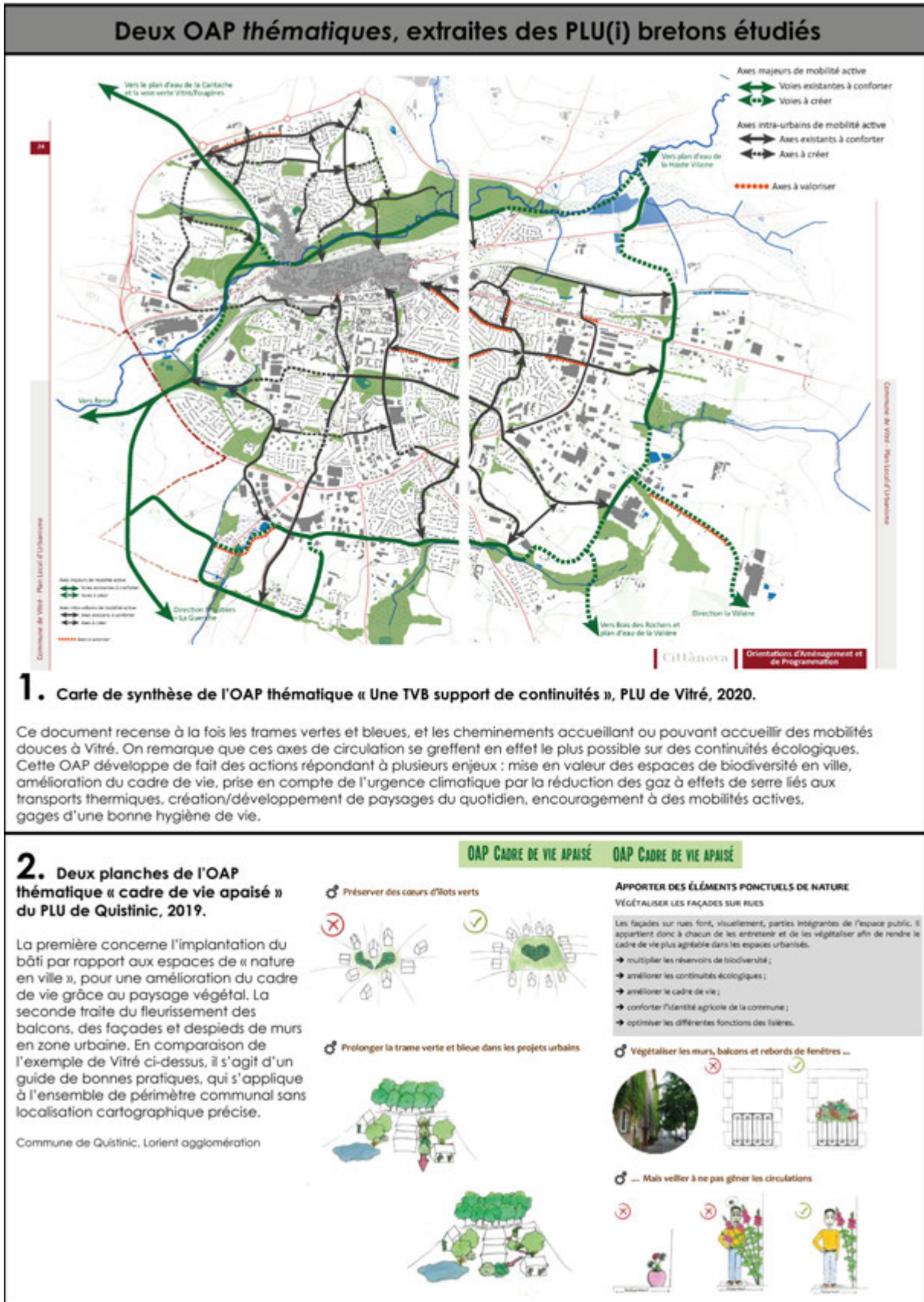


Figure 22 : Orientations et préconisations issues de deux OAP thématiques

	Nombre d'OAP sectorielles par communes*	Niveau de détail des OAP sectorielles	Nombre d'OAP thématiques par communes*	Réalisation	Particularités graphiques	Prise en compte du paysage originale** dans les OAP sectorielles	Prise en compte du paysage originale** dans les OAP thématiques
CC de Brocéliande (35)	de 4 à 8	Élevé	3 OAP thématiques	architecte ; urbaniste du bureau d'étude à la tête du groupement en charge du PLU	inscription du secteur dans son contexte d'implantation (schéma d'aménagement au-delà des limites de l'OAP)	secteur à préserver des nuisances sonores ; perspective ou vue à préserver / ménager ; sens des faitages ; principe du hameau	OAP "paysage et cadre de vie"
Dinan Agglomération (22)	de 1 à 8	Assez bas	1 Orientations générales d'aménagement ; 1 OAP thématique	service Urbanisme et foncier de Dinan agglomération	photographies du secteur d'implantation et localisation des points de vue sur carte		OAP "entrées de ville" (7 entrées concernées sur le territoire)
Lorient Agglomération (56)	de 4 à 12 (hors Riantec)	Très élevé	de 1 à 6 OAP thématiques	paysagiste ; architecte ; architecte conseil (service Urbanisme opérationnel) ; chargés de PLU du service Planification urbaine et droit des sols	visualisation en 3D	implantation des constructions et traitement paysager des espaces de rencontre ou de stationnement	OAP "paysage des zones d'activités" à Lanester
Vitré Communauté (35)	de 9 à 12 (hors Cornillé et Mondevert)	Assez élevé	1 Orientation générale d'aménagement à Vitré ; de 0 à 2 OAP thématiques	urbanistes du bureau d'étude en charge du PLU	texte structuré en rubriques identiques pour toutes les OAP (Vitré) ; schéma sur fond de carte reprenant le zonage du règlement de PLU (Châteaubourg)	prise en compte de la topographie (Vitré) ; sous-secteurs d'OAP : adaptation des densités secteur par secteur et phasage ? (Châteaubourg)	OAP "vallée de la Vilaine" à Vitré

\*seulement les communes dont le PLU(i) a été étudié dans la thèse

\*\*ne sont consignés que les éléments qui se démarquent d'un territoire à l'autre, sans recherche d'exhaustivité dans l'inventaire  
Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. À partir des PLU(i) approuvés en 2019 et 2020.

Tableau 3 : Importance des OAP dans les PLU étudiés, en termes d'effectif et de prise en compte du paysage

Quant aux OAP thématiques, leur contenu est plus variable, mais l'on y retrouve facilement un ou plusieurs documents iconographiques de même nature que ceux précédemment cités pour les OAP sectorielles. Leur application est également moins stricte que ces dernières car plus diffuse, elles donnent des recommandations par rapport à des champs qui ne rentrent pas nécessairement dans le cadre des autorisations d'urbanisme. Par exemple, l'OAP « cadre de vie apaisé » de Lorient agglomération comporte des indications sur le type d'essences à planter, la manière d'aménager des cœurs d'îlots ou des « espaces de transition », sans indiquer desquels il s'agit précisément au sein de la commune (cf. figure 22). Dans ce cas, ce type d'OAP a donc plutôt tendance à ressembler à un guide pédagogique, si possible fréquemment mobilisé par les élus ou par les services compétents en matière d'urbanisme. Le règlement du *PLU de Quistinic* est néanmoins pensé en cohérence avec les plantations de pied de mur préconisées dans l'OAP thématique (cf. figure 22), puisqu'il stipule :

« La végétalisation du bourg est encouragée afin de le rendre plus agréable, plus perméable, et source de fraîcheur (améliorant ainsi le confort d'été durant les périodes caniculaires) ; les dispositions relatives à l'alignement lorsqu'elles prescrivent un alignement strict à la voie, peuvent ainsi faire l'objet d'une adaptation de l'ordre de quelques centimètres (environ 20 à 30 cm) afin de permettre l'enracinement des plantes grimpantes en façade<sup>267</sup> ».

<sup>267</sup> *PLU de Quistinic, Règlement écrit, 2019, p. 45.*

types d'OAP	exemples (cf. planches illustrées)	terrain	approche d'ensemble	thématiques principales	objets
OAP sectorielles	1. Brusvily	Dinan agglomération		préservation de l'existant	haies bocagères fonds de jardin voies d'accès
	2. Vitré	Vitré communauté	paysage urbain	entrée de ville vues depuis le grand paysage / gabarits lisières urbaines mobilités douces préservation de l'existant	haies bocagères topographie voies d'accès
	3. Châteaubourg	Vitré communauté		préservation de l'existant	haies bocagères espaces verts voies d'accès
	4. Monterfil	C.C. de Brocéliande	paysage urbain	lisières urbaines orientation des constructions vues sur l'espace rural préservation de l'existant mobilités douces	toitures / faitages haies bocagères zone humide zone de landes cheminements
	5. Lanvaudan	Lorient agglomération	paysage sensible	nature en ville requalification d'un centre-bourg ambiance urbaine mobilités douces préservation de l'existant	frames vertes et bleues cheminements alignements de façade zones de rencontre
OAP thématiques	1. Vitré (TVB continuités)	Vitré communauté	écologie urbaine	nature en ville protection et mise en valeur de la biodiversité mobilités douces préservation de l'existant	frames vertes et bleues cheminements
	2. Quistinic (cadre de vie apaisé)	Lorient agglomération	paysage sensible	nature en ville protection et mise en valeur de la biodiversité préservation de l'existant ambiance urbaine	frames vertes et bleues espaces verts cœurs d'îlots végétation alignements de façades

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2022. Analyse des OAP sectorielles et thématiques sélectionnées à titre d'exemple dans le chapitre 4.

- les enjeux paysagers dominent le projet d'aménagement
- les enjeux paysagers sont présents dans le projet d'aménagement
- d'autres enjeux d'aménagement que le paysage dominent le projet
- le projet d'aménagement ne se distingue pas par un objectif ou une ligne directrice en particulier

**Tableau 4 : Analyse et comparaison des OAP sélectionnées à titre d'exemple, selon l'approche d'ensemble du projet, les thématiques principales qui y sont développées et les objets pointés. Le tableau montre que les entrées sont diverses et les nuances entre elles parfois subtiles, notamment entre « paysage urbain » (image de la ville, résultant d'une certaine composition architecturale) et « paysage sensible » (paysage pour améliorer le cadre de vie et le bien-être des habitants). Il souligne également que des thématiques et des objets se recoupent malgré ces logiques d'approche différentes.**

Les OAP thématiques sont aussi pertinentes afin d'englober une structure paysagère, qui s'étend la plupart du temps sur plusieurs communes : si ces dernières sont réunies autour du montage d'un PLUi, alors elles peuvent créer une OAP thématique unique autour de la structure, mais on trouve également des exemples de ce type dans des PLU communaux, comme l'OAP « vallée de la Vilaine » à Vitré (cf. chap. 7). Le *PLU de Vitré* comporte une autre OAP thématique intitulée « une trame verte et bleue support de continuités », dont l'approche globale relève plutôt de l'écologie urbaine que du paysage (cf. tableau 4). En effet, il s'agit de développer les espaces de nature en ville, de protéger la biodiversité et de s'appuyer sur ces trames pour conforter ou créer des cheminements doux. Les circulations de tous les êtres vivants sont pensées conjointement et de manière systémique. Néanmoins, lier mobilités actives et nature en ville revient à favoriser la création d'un paysage du quotidien, perçu au gré du mouvement de l'individu. Si bien que l'entrée par le paysage n'est pas obligatoire pour agir sur le paysage *via* la mise en œuvre de l'OAP. A l'inverse, l'OAP « cadre de vie apaisé » du *PLU de Quistinic* qui joue d'emblée la carte du paysage sensible, est tout autant soucieuse de préserver les continuités vertes et d'y ménager des accès (cf. tableau 4). La différence est que ce sont les objectifs de qualité paysagère qui guident l'amélioration du cadre de vie. Cette OAP vise le bien-être des habitants en misant sur une appréciation majoritairement visuelle des lieux - même s'il s'agit de concilier esthétique et aménagements « viables » à en juger par le juste équilibre à trouver entre fleurissement et encombrement de la voie publique (cf. figure 22) -, ce qui n'exclut pas à terme des bénéfices en termes de biodiversité. Sur chacun de nos quatre territoires

d'enquête, nous relevons l'existence d'au moins une OAP thématique spécifiquement dédiée au paysage (cf. tableau 3) avec des orientations différentes selon les sensibilités locales : paysage des zones d'activités (Lorient agglomération), paysage des entrées de ville (Dinan agglomération) ...etc.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les OAP sectorielles sont rendues obligatoires pour ouvrir une zone à l'urbanisation, alors que le règlement de PLU(i) devient facultatif<sup>268</sup>. Ainsi, plus une commune est importante en termes d'habitants et de surface bâtie, plus le nombre d'OAP sera logiquement élevé, à moins que l'objectif de croissance de la population ne soit pas porté politiquement. Cette modification « constitue une simplification pour les collectivités [et] vise à éviter que les zones ouvertes à l'urbanisation ne le soient sans réel projet dans le seul but de constituer des viviers fonciers<sup>269</sup> ». Ainsi, l'urbanisme de projet tend à remplacer petit à petit un urbanisme « classique » fait de normes, en proposant des orientations souples, avec lesquelles il s'agira d'établir un rapport de *compatibilité*<sup>270</sup> au moment de leur concrétisation, prévue pour s'effectuer dans un contexte « *partenarial*<sup>271</sup> ». Cet urbanisme « *positif*<sup>272</sup> » tel que formulé dans un guide juridique ministériel de 2019 sur les OAP, provoque un contraste avec les habituelles prescriptions qui limitent ou interdisent la constructibilité. En cela, il fait écho au constat de Jean-Pierre Boutinet lorsqu'il pose les jalons de son étude anthropologique du projet, nouvelle modalité du rapport de l'homme au temps :

« Le projet fait partie de cette catégorie de concepts, tel celui d'identité, qui abondent dans notre culture langagière, **auréolés de positivité**. De tels concepts ne peuvent être compris si on ne prend soin d'abord d'élucider leurs sous-entendus. On peut ainsi dire qu'à lui tout seul le projet est plus qu'un simple concept. Par ses sous-entendus, par la recherche d'idéalisation qu'il incarne, il se transforme vite en jugement affirmant le gain, l'avantage que les individus et les groupes entendent en retirer. Il devient ainsi une **référence symbolique** qui comporte plus qu'une simple valeur anticipatrice et régulatrice de l'action, susceptible d'être cernée méthodologiquement<sup>273</sup> ».

L'urbanisme de projet semble effectivement détenir une sorte d'aura à l'heure actuelle. Tout d'abord, le mécanisme de retour à une *intention politique première* est promu car il permet une plus grande anticipation et une maîtrise supérieure de la dynamique systémique des territoires. Les techniciens des collectivités et les bureaux d'étude que nous avons rencontrés ont globalement soutenu le travail sur les OAP afin de contrecarrer une approche fonctionnaliste - voire basée sur l'intérêt de quelques personnes - , se concrétisant quant à elle dans la production d'un zonage :

« Quand on est dans des contextes à dominante urbaine, on parle de foncier, de dureté foncière, quand on est dans les petites communes, les élus disent "ça c'est les terrains à Michel, ça c'est les terrains à Jean-Luc". Et du coup, nous on s'affranchit volontairement de ça pour apporter un volet projet grâce à nos compétences et aussi parce qu'on a un peu le rôle de l'œil extérieur pour les éclairer sur ce qui bénéficie à la cohérence et à la cohésion de l'ensemble de la commune, s'il y a une opération privée qui sort demain », (entretien avec Monsieur C. E., architecte, 13 novembre 2019).

<sup>268</sup> Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du Code de l'urbanisme et portant modernisation du contenu du PLU.

<sup>269</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (DGALN, DHUP), *Les orientations d'aménagement et de programmation du Plan local d'urbanisme : guide de recommandations juridiques*, novembre 2019, p. 10.

<sup>270</sup> Le rapport de *compatibilité* permet plus de souplesse que le rapport de *conformité*. Contrairement aux OAP, le règlement de PLU(i) est opposable dans un rapport de *conformité*.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>272</sup> *Ibid.*

<sup>273</sup> Jean-Pierre Boutinet, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 2012, p. 4.

Les élus raisonnent alors à partir d'un socle existant, et élaborent un programme d'actions auquel des outils sont associés - tels que les OAP - pour tenter de le mener à bien. Ensuite et surtout, *la temporalité d'élaboration du projet* à travers la notion de « processus », est en effet un aspect majeur dans cette célébration, puisqu'elle rend le déroulement de la démarche aussi important que sa finalité. Les OAP anticipent à plus long terme, *via* par exemple un système de phasage des opérations en tranches. Elles portent donc un projet plus évolutif, qui a pour ambition de rassembler les acteurs autour d'une négociation constructive et échelonnée dans le temps. Les objectifs de mobilisation et de participation citoyennes sont présents en germe, même s'ils sont plus clairement établis par exemple dans les équivalents suisses des OAP françaises que sont les Périmètres d'Aménagement Coordonnés (PAC), donnant naissance aux Plans Directeurs de Quartiers (PDQ)<sup>274</sup>. Les deux dimensions principales du projet, ci-dessus présentées, sont mises en tensions par Gilles Pinson à partir des deux expressions « *volontarisme*<sup>275</sup> » et « *interaction*<sup>276</sup> ». Dans le cadre des projets portés par les professionnels du paysage, c'est cette seconde entrée qui est surtout mise en relief, de sorte à imaginer et produire un paysage qui soit le fruit d'une « *conception collective*<sup>277</sup> ».

Quel niveau de détail pour les OAP de Plélan-le-Grand ?	Enjeu paysager traité en particulier	Outils déjà mobilisés au moment de l'élaboration du PLU(i) (2017-2021)	Outils à mobiliser au moment de la période de validité du PLU(i) (2021 - ...)	Zonage dans le règlement du PLU(i)	Niveau de détail des OAP sectorielles souhaité par le maire en 2019	Traitement de l'enjeu dans l'OAP approuvée en 2021 ?
secteur n°1	sens des faitages		étude urbaine ; maîtrise foncière ; cahier des charges (pour règlement de lotissement)	2AU	assez bas	non
secteur n°6	zone humide et liaisons douces	ancienne OAP ; ancienne ZAC ; permis d'aménager en cours	(dialogue)	1AU	peu élevé	oui
secteurs n°8 et 9	urbanisation qualitative en bordure de voie	étude pour un projet de contournement sud	futur SRADDET	1AU / 2AU	assez élevé	oui
secteur n°2	traitement paysager des espaces publics et des franges urbaines	ancienne OAP ; étude urbaine ; ateliers citoyens ; réserves foncières	ZAC	1AU	très élevé	oui

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. À partir des réunions suivies les 5 et 19 mars à la C. C. de Brocéliande et du PLUi approuvé en juin 2021.

**Tableau 5 : Le niveau de détail croissant des secteurs d'OAP à Plélan-le-Grand (PLUi de la C. C. de Brocéliande), adapté par le maire de la commune en fonction des contextes ex-ante et ex-post dans lesquels les projets d'aménagement prennent place. Synthèse réalisée par nos soins à partir des réunions suivies à la C. C. de Brocéliande (C. C. B.) en mars 2019.**

Cette valorisation du projet dans le domaine de l'urbanisme prévisionnel (que le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 portant modernisation du contenu du PLU parachève) explique que même si les anciens PLU(i) pouvaient déjà contenir des OAP, la présente génération de documents d'urbanisme

<sup>274</sup> La principale différence avec les OAP françaises est que les PDQ suisses instituent un cadre pré-négocié entre de nombreux acteurs, qui ont déjà participé à des phases de concertation au moment de la rédaction du dossier de présentation du projet. Il peut arriver que des OAP soient créées sur des sites qui ont déjà fait l'objet de plusieurs projets successifs et que l'OAP n'en fournisse qu'une nouvelle version, en intégrant, comme on peut le remarquer parfois, les plans des études urbaines qui l'ont précédée, si elles apportent des précisions utiles. Toutefois, cette chronologie n'est pas systématique et la concertation préalable avec d'autres acteurs n'est pas obligatoire.

<sup>275</sup> Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004, p. 218.

<sup>276</sup> *Ibidem*.

<sup>277</sup> Pierre Donadieu, « Petit lexique de géomédiation paysagiste », *Projets de paysage*, n° 3, 2009 [en ligne].

creuse davantage les potentialités de ce dispositif technique, essentiellement sous l'impulsion des professionnels de l'aménagement. Cependant, en déplaçant l'attention vers le discours des élus, il apparaît que l'utilisation des OAP dépend avant tout du contexte :

- dans lequel le PLU est élaboré, qui rassemble des projets d'aménagement divers, caractérisés par des degrés de maturité variables (cf. tableau 5, « outils déjà mobilisés au moment de l'élaboration du PLU(i) (2017-2021) ») ;
- dans lequel le PLU sera arbitré une fois approuvé (cf. tableau 5, « outils à mobiliser au moment de la période de validité du PLU(i) (2021-...) »).

Le tableau ci-dessus a été réalisé à partir de l'observation des réunions d'élaboration des OAP du PLU(i) de Brocéliande, et il concerne en particulier les secteurs de projet de Plélan-le-Grand (cf. tableau 5). Le travail s'est déroulé tout au long du mois de mars 2019, à raison de deux séances dédiées à chaque commune de la C. C. B., réunissant les techniciens de l'EPCI, les bureaux d'études (urbaniste et architecte) et les élus référents pour le PLU(i) (cf. figure 23). Celles-ci ont été relayées par des comptes-rendus organisés par les maires auprès de leur conseil municipal, afin d'apporter des rectifications aux grandes lignes tracées lors de ces réunions conduites à l'échelle intercommunale (cf. figure 23). De manière générale, l'architecte en charge des OAP arrivait avec une proposition déjà étayée par des schémas détaillés, qui était débattue lors de la première rencontre, et qui subissait des corrections suite à la tenue des commissions urbanisme à l'échelle communale. La deuxième entrevue permettait aux bureaux d'études d'arrêter des OAP - provisoires car potentiellement modifiées dans la suite du processus - sur la base des divers échanges avec les élus (cf. figure 23). Ce calendrier de travail supposait donc des allers et retours entre acteurs, qui nous ont donné l'occasion d'accéder aux arbitrages conduits entre les différentes versions des OAP.

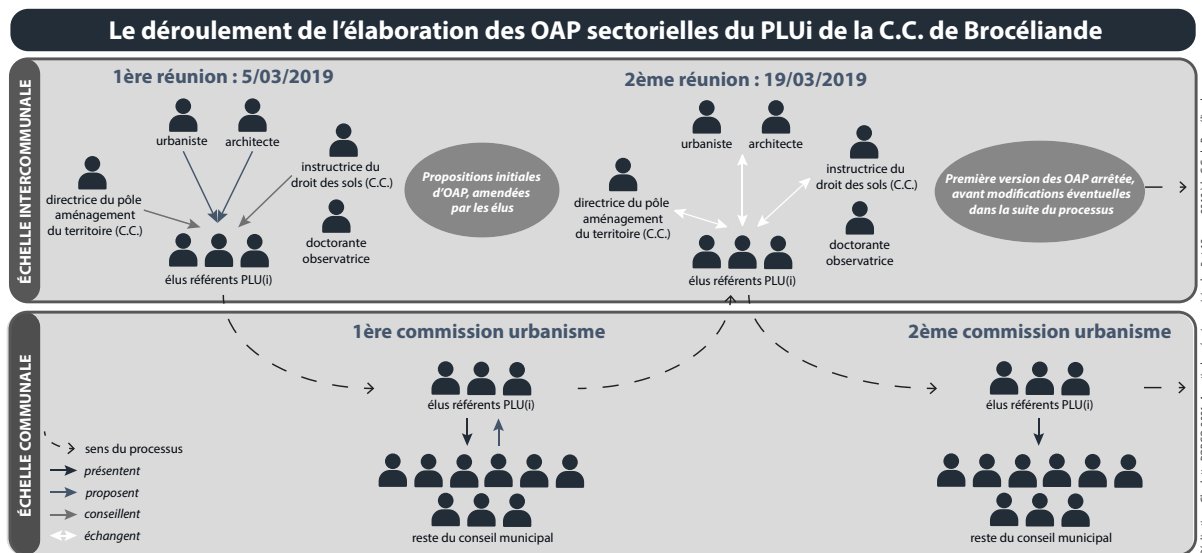


Figure 23 : Schéma explicatif de l'organisation des réunions tenues au sujet des OAP sectorielles du PLU(i) de Brocéliande

Or, les résultats de ces arbitrages, consignés dans le tableau (cf. tableau 5), prouvent que le niveau de précision - donc d'ambition - des OAP, dépend non seulement du zonage, qui définit un horizon de réalisation plus ou moins proche (1AU) ou lointain (2AU), mais aussi et surtout d'une stratégie contrôlée par les élus. Le secteur d'OAP n° 1 fournit un bon exemple du poids accordé à ces deux facteurs. Prévu pour être aménagé dans un second temps (2AU), le maire a préféré que la détermination du sens des faitages soit retirée du schéma prévisionnel, de peur que ce paramètre ne soit pas suffisamment approprié

à la topographie du site, et qu'il ne bloque les réflexions futures (cf. figure 24). Cette zone comporte donc des prescriptions assez vagues, qui nécessiteront une étude ultérieure.

« Quand on sait comment un secteur peut être aménagé dans le sens de l'intérêt général, il faut mettre l'OAP, mais quand cela n'a pas été étudié, il vaut mieux ne rien mettre, faire l'étude qui permette de produire une OAP, et ensuite modifier le document d'urbanisme. » (entretien avec Madame M. G., maire, le 5 décembre 2019).

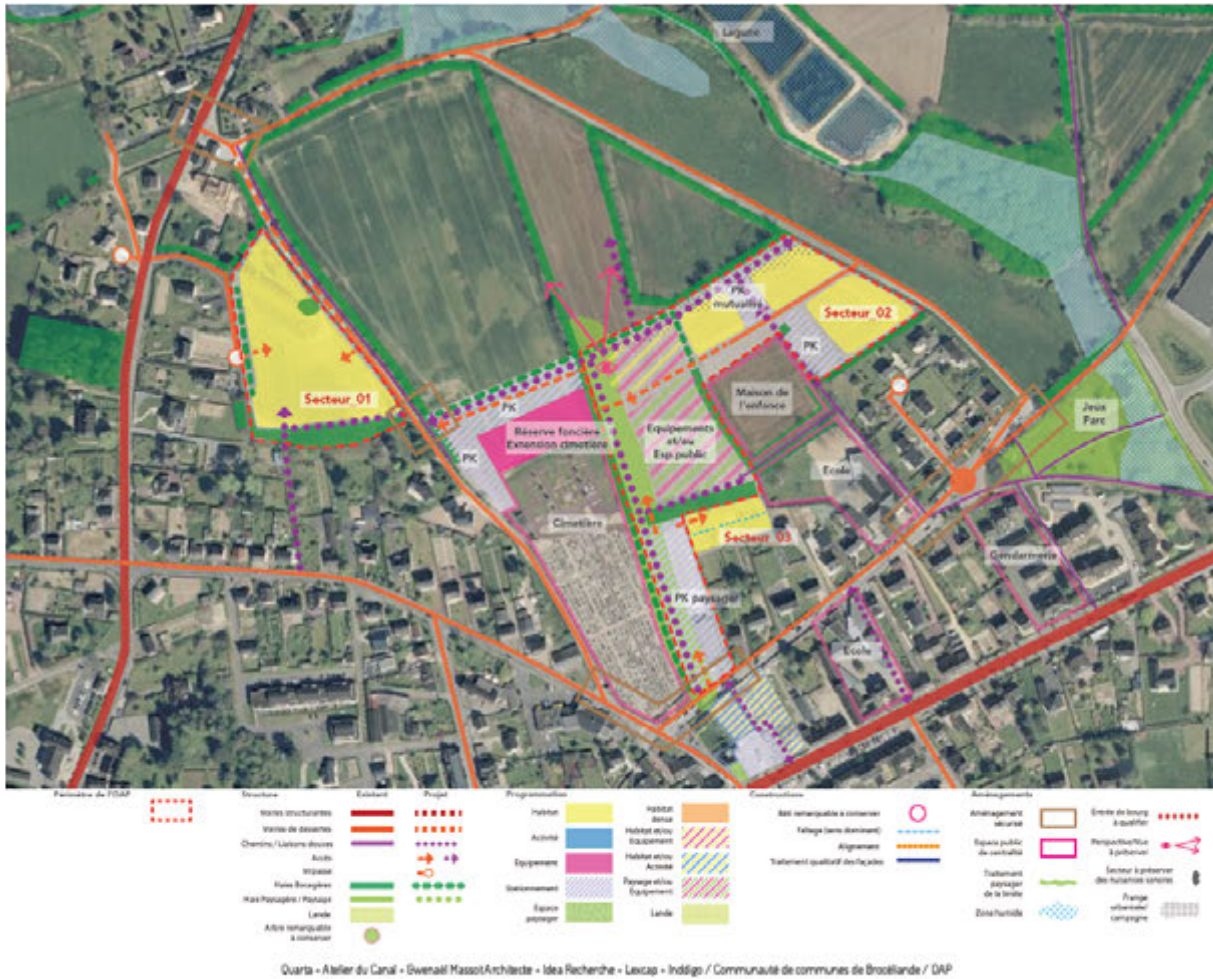


Figure 24 : Version approuvée du secteur d'OAP n° 1, PLU de la C. C. de Brocéliande, 2021

Les OAP n° 2, 8 et 9 ont été très travaillées dans le PLU(i), de manière assez logique si l'on suit le raisonnement de l' élu, puisque nous avons noté un historique riche sur ces secteurs en termes de diagnostics et d'avant-projets (cf. tableau 5). En parallèle, le secteur d'OAP n° 6, bien que classé en 1AU, et malgré une histoire déjà ancienne (précédente OAP, ZAC, PA en cours), a fait l'objet de quelques attermoissements car le maire hésitait à introduire autant d'éléments que dans la proposition soumise par l'architecte, notamment au sujet de la délimitation des zones humides. Lorsqu'un enjeu d'aménagement cristallise autant de débats et de tensions, le maire marque en effet sa préférence pour un dialogue ultérieur avec les particuliers, en appui des OAP validées, qui servent à entamer la discussion. À partir de là :

« Il y a des traits en termes d'espaces verts et de terrains qui vont être directement négociés avec les propriétaires de cet îlot, et c'est à ce moment-là que le volet paysager sert à faire passer de l'acceptabilité, par rapport à la densification ou aux contraintes liées aux zones humides », (entretien avec Madame M. G., maire, le 5 décembre 2019).



Les OAP peuvent éventuellement valoir comme indicateurs de paysage dans le sens où, qu'elles soient très détaillées ou non, elles manifestent un désir de se rapprocher au maximum de la réalité du terrain, physique, humaine et matérielle. Le cas des OAP de Plélan-le-Grand fait cependant émerger le constat suivant : bien qu'adaptées à la prise en compte du paysage, ce sont avant tout des contextes pluriels qui déterminent et détermineront leur efficacité. Certaines OAP contiennent peu d'indications, mais sont empreintes d'un fort volontarisme en termes de paysage. D'autres en revanche, sont parfois très prolixes, mais tout comme les premières, dépendent de la fermeté des résolutions municipales. Il arrive aussi que les OAP ne correspondent plus aux desseins de nouveaux élus qui hériteraient du PLU(i) sans en être à l'origine. Notre angle d'attaque dans ce chapitre, autour de l'importance d'une (re)mise en contextes du PLU(i), se justifie et se solidifie donc à l'aune de ce zoom sur les OAP.

### 1.1.3. À la recherche des formes d'instrumentation adoptées par les élus

L'approche par les instruments valorise la notion de *choix*, au sens d'une rationalité absolue à côté de laquelle l'incidence du ou des contextes d'action fait pâle figure. Bien que notre cas d'étude appartienne également à cette temporalité de la *prise de décision*, il s'agit plutôt de se mettre en quête des *stratégies imaginées afin d'atteindre des objectifs de qualité paysagère, au sein desquelles le PLU(i) serait un outil parmi d'autres*.

Souvent associée aux domaines économique, politique et militaire, une *stratégie* désigne généralement « *un ensemble d'actions coordonnées, d'opérations habiles, de manœuvres en vue d'atteindre un but précis*<sup>278</sup> » et renvoie plus particulièrement à la manière *d'organiser cette série d'actions*. Dans le domaine des politiques publiques, la « *science of muddling through*<sup>279</sup> » de Charles Lindblom, que l'on peut traduire par « *science de la débrouille*<sup>280</sup> », s'intéresse aux *stratagèmes* développés par les acteurs en fonction d'une situation initiale d'incertitude. Ces phases d'arbitrage sont d'après C. Lindblom notamment caractérisées par une focalisation exclusive sur les alternatives considérées comme possibles, et parmi elles, sur celles qui impliquent *le moins de changement* par rapport aux usages antérieurs. Charlotte Halpern et Patrick Le Galès, dans leur « *Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne*<sup>281</sup> » font clairement entrer en jeu la variable temporelle en questionnant les « *formes d'instrumentation* ». En effet, l'inscription des choix de l'UE dans la « *longue durée* » (1950-2010) montre une faible innovation en termes d'instruments au profit d'un assemblage d'outils hérités et importés directement depuis l'échelon national. Parler de *formes d'instrumentation* semble ainsi particulièrement pertinent dans le cas de thématiques complexes telles que l'environnement ou le paysage, puisque la question est de savoir comment se fait la traduction de ces « *nouveaux* » enjeux à l'intérieur de plus ou moins « *nouveaux* » instruments. **Les notions de combinaison, de changement ou d'inertie dans le choix des instruments viennent donc étoffer et complexifier le processus de sélection des outils d'action publique.**

<sup>278</sup> CNTRL [en ligne], article « stratégie », [consulté le 02.07.2021].

<sup>279</sup> J. de Maillard, D. Kübler, *op.cit.*, p. 52.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>281</sup> Charlotte Halpern, Patrick Le Galès, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, 2011, p. 51-78.

S'il existe une certaine incertitude relative aux effets des instruments de planification, les élus dont nous allons analyser les propos ont à composer à partir d'une *contrainte* (plus ou moins vécue comme telle), c'est-à-dire l'instrument PLU(i) (cf. I.1.1), et d'un *historique*, en termes de projet d'aménagement et d'outils déjà utilisés (cf. I.1.2). En effet, relativiser la rationalité absolue du *choix*, comme nous l'avons entrepris d'emblée, ne suppose pas pour autant un complet basculement dans l'incertitude. Cependant, nous posons l'hypothèse, comme C. Lindblom, que les élus vont déployer des *stratégies* afin de faire coïncider leur(s) propre(s) (in)action(s) au nouveau PLU(i), et ainsi mettre en œuvre une politique paysagère. **Le but de notre recherche est de lever le voile sur ces *stratégies* et de découvrir quels sont les moyens spécifiques du PLU(i) pour aborder les enjeux paysagers, par rapport à des routines qui seraient bien ancrées localement. A quoi le PLU(i) sert-il et quelle est sa place parmi les autres dispositifs disponibles ? Qu'est-ce que ce travail comparatif pourra nous apprendre plus largement sur la « composition » d'une politique paysagère d'ensemble ?**

Ainsi, la **première partie de notre enquête** dans ce chapitre s'attachera à analyser l'articulation du PLU(i) avec d'autres contextes d'action publique, eux-mêmes souvent caractérisés par l'utilisation d'outils dédiés (cf. I.3.1). Dans le livret pédagogique exposant les résultats de l'ANR PLU patrimonial<sup>282</sup>, Sébastien Jacquot identifie quatre modalités de combinaison du PLU(i) avec les autres dynamiques de patrimonialisation mises en œuvre dans les territoires : le PLU(i) peut alors être précurseur, complémentaire, alternatif, ou encore concurrent de ces dernières<sup>283</sup>. Notre ambition est de construire, à partir des cas étudiés, une typologie comparable au sujet du PLU(i) comme vecteur de la prise en compte des paysages dans la politique locale. Nous nous appuyons pour cela sur les situations des communes avant l'élaboration des PLU(i), dont les élus nous ont fait comprendre en entretien qu'elles avaient eu un impact sur ces processus de révision.

**Dans un second temps**, nous entrerons plus avant dans le détail des *formes d'instrumentation* que nous aurons précédemment identifiées, afin de cerner les plans sur lesquels le PLU(i) apporte une pierre à l'édifice (cf. I.3.2). « Déplacer le regard de l'instrument vers des combinaisons d'instruments<sup>284</sup> », permet d'envisager l'existence de multiples rationalités à l'œuvre dans l'adoption des instruments « qui dépassent les enjeux d'efficacité<sup>285</sup> », comme le besoin d'arranger un système de gouvernance ou encore l'affirmation d'un parti pris politique. Cet aspect ne remet pas en cause la définition de l'instrument donnée en 2004 par P. Lascoumes et P. Le Galès dans *Gouverner par les instruments*, puisqu'il s'agit d'« un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur<sup>286</sup> ». L'étude des *formes d'instrumentation* accentue au contraire l'idée qu'un instrument n'est pas un simple outil, comme l'ustensile dans « le

<sup>282</sup> L'ANR PLU patrimonial est un programme mené entre 2015 et 2019 afin de dessiner les contours du PLU patrimonial grâce aux usages qui en sont faits sur le terrain à défaut d'avoir une véritable existence législative. Il est porté par une équipe pluridisciplinaire regroupant des géographes, sociologues, juristes et architectes, représentant quatre laboratoires de recherche différents (UMR EVS LAURE Lyon, UPRES EA Centre Jean Bodin Angers, UMR CITERES Tours, EA DCT Lyon).

<sup>283</sup> Équipe de l'ANR PLU patrimonial, *Le PLU patrimonial, éclairages pour l'action*, Angers, 2019, p. 15.

<sup>284</sup> Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014, p. 36.

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 35-36.

<sup>286</sup> Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004 p. 13.

prolongement de la main<sup>287</sup> » de l'artisan ; il est le « *produit d'une opération de pensée d'ordre supérieur*<sup>288</sup> ». L'articulation des outils entre eux met d'autant plus en lumière leur *exploitation* au-delà des fonctionnalités qui leur sont rattachées *a priori*. Elle offre l'opportunité d'appréhender ce que l'utilisation d'un instrument *veut* dire, pris dans le contexte dans lequel il intervient, c'est-à-dire avec toutes les conditions positives ou négatives qui l'accompagnent, et toutes les adaptations ainsi jugées nécessaires. De même que l'entrée par les instruments s'est essentiellement concentrée sur le *choix* des acteurs publics, de même, les *stratégies* engendrées par l'instrumentation de l'action publique se sont jusque-là illustrées dans l'idée de *résistance* des populations concernées aux systèmes de gouvernement<sup>289</sup>. Avec les *formes d'instrumentation*, nous voyons un moyen de nous glisser dans une brèche encore peu empruntée, qui occupe une place intermédiaire dans le temps entre *sélection* et *réception* des instruments, et qui n'interprète *a priori* la posture des élus ni en termes d'*adhésion*, ni en termes de *blocage*. Nous postulons une attitude plus nuancée, nécessairement faite des deux à la fois, qui se traduit concrètement par des solutions hybrides entre PLU(i) et ressources déjà en place.

**C'est pourquoi nous aurons soin de distinguer attentivement la nature de l'*outil*, des enjeux (ou effets attendus) et des usages qui lui sont alloués dans le discours des acteurs pour comprendre ce qu'ils recherchent à travers l'utilisation du PLU(i). Est-ce qu'ils valorisent surtout l'aspect technique de l'instrument (donc l'outil), car il serait le seul à proposer ce type de dispositif (ex. un emplacement réservé) ? Le PLU(i) est-il avant tout l'occasion de s'interroger sur un enjeu paysager précis (ex. la protection des haies bocagères) ? L'intérêt des élus est-il davantage axé sur le ou les usages affectés aux instruments, qui renvoient à des comportements et/ou des jeux d'acteurs en vue d'organiser une politique paysagère ? Enfin, en rattachant cette analyse à la typologie établie en premier lieu, comment cette stratégie est-elle déterminée par le contexte dans lequel le PLU(i) s'installe ?** Nous chercherons justement à dégager un jeu d'indicateurs à partir de la correspondance observée entre :

- les expériences vécues antérieurement ou parallèlement à l'élaboration du PLU(i) ;
- les outils du PLU(i) vers lesquels les élus se dirigent afin de prendre en compte le paysage dans l'aménagement du territoire.

## 1.2. Une analyse inspirée des techniques contextualisantes

### 1.2.1. La construction d'un protocole de recherche via les entretiens : principales étapes (cf. tableau 6)

Les entretiens avec les élus ont été menés dans le but de replacer le PLU(i) dans le ou le(s) contexte(s) pertinents afin d'accéder à une meilleure compréhension de son statut et de sa réception à l'échelle communale, suivant l'hypothèse qu'il s'inscrit dans un *processus de traduction*, autant qu'il le rend possible à son tour (cf. chap. 1). Pour rappel, nous avons posé un ensemble de questions sur le déroulement de l'élaboration du PLU(i), et nous avons cherché aussi à élargir la discussion à des chantiers parallèles en faveur du paysage, qu'ils soient en cours, programmés ou simplement envisagés (cf. chap. 2,

<sup>287</sup> Franck Aggeri, Julie Labatut, « Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire : une généalogie des approches par les instruments », in C. Halpern, P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *op.cit.*, p. 65.

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>289</sup> Jean-Pierre Le Bourhis, Pierre Lascoumes, « Les résistances aux instruments de gouvernement : essai d'inventaire et de typologie des pratiques », in C. Halpern, P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *op.cit.*, p. 493-520.

cf. annexe 1). Ainsi, au cours de ces deux parties d'entretien, se trouvent potentiellement des informations qui permettent de relier le PLU(i) :

- à la *connaissance* des précédents documents d'urbanisme et donc des projets de territoire successifs, par rapport auxquels le nouveau PLU(i) manifeste généralement des évolutions ;
- à l'*utilisation* d'autres instruments d'action publique à disposition des municipalités ou des intercommunalités, avec lesquels le PLU(i) peut se combiner ou entrer en concurrence ;
- à l'*expérience* quotidienne des élus, c'est-à-dire en dehors de toute instrumentation, qui est, de même, plus ou moins comparée ou articulée au PLU(i).

Par ce souci particulier accordé à la contextualisation, de laquelle sont censés émerger les logiques d'instrumentation à l'œuvre ainsi que les mécanismes qui les sous-tendent (cf. I.1.3), **la démarche globale correspond à une analyse qualitative** :

« Analyser qualitativement un matériau de recherche, [...] c'est tout à la fois découvrir et montrer que ceci est avant/après/avec cela, que ceci est plus important/évident/marqué que cela, que ceci est le contexte/l'explication/la conséquence de cela ; c'est replacer un détail dans un ensemble, lier un sentiment à un objet, rapporter un événement à un contexte [...]»<sup>290</sup>.

Étapes de l'analyse	Nature de l'analyse	Détail des étapes de l'analyse	Correspondance avec les étapes des "techniques d'analyse contextualisantes**"	Étapes de l'analyse assistées par ordinateur	Explication de la méthode dans le corps du texte	Présentation des résultats dans le corps de texte
Étape 1. Méthode de sélection et de classement des données	Qualitative	1.a. <b>Sélection et retranscription</b> intégrale des 22 entretiens avec les élus (730 296 caractères)	<b>Repérage</b> des discours comparables		Chap. 3 I.2	
		1.b. <b>Codage</b> (523 codes) des entretiens et <b>visualisation</b> des co-occurrences entre codes pour chaque entretien	<b>Schématisation</b> du "système" d'interaction décrit dans chaque entretien	MAXQDA Excel		
Étape 2. Méthode de traitement des données	Quantitative (à partir de données qualitatives)	2.a. Analyse de <b>classification</b> par regroupement sur le critère des expériences parallèles ou antérieures au PLU(i)	<b>Réduction</b> du nombre d'individus dans des groupes et <b>détermination</b> de "systèmes" d'interaction "types"		Chap. 3 I.3	Chap. 3 II
	Quantitative (à partir de données qualitatives transformées en données quantitatives)	2.b. <b>Comparaison</b> action PLU(i) / hors PLU(i) ou mesure de <i>distance</i> ou de <i>dissimilarité</i> PLU(i) / hors PLU(i)	<b>Mise en valeur</b> de la variable déterminante pour spécifier le mode d'action de chaque groupe d'acteurs	Excel		
Étape 3. Méthode d'interprétation des données	Qualitative	3. <b>Confrontation</b> des résultats obtenus à un jeu de données brut et <b>interprétation</b> des traits saillants de l'analyse	<b>Formulation</b> des règles du "jeu" joué par les différents groupes d'acteurs		Chap. 3 III	Chap. 3 III

\*Pierre Paillé, Alex Mucchielli, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 161-185  
Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021.

**Tableau 6 : Un protocole de recherche en plusieurs étapes, inspiré des « techniques d'analyse contextualisantes » (Paillé, Mucchielli, 2016)**

<sup>290</sup> Pierre Paillé, Alex Mucchielli, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 63.

Toutefois, certaines étapes du protocole de recherche (cf. tableau 6), englobées dans la phase centrale de traitement des données (étape 2), s'appuient sur des méthodes d'analyse quantitatives. Cette incursion ne nous autorise pas pour autant à parler d'analyse mixte, puisque John W. Creswell et Vicki L. Plano Clark fondent les caractéristiques principales de ce type d'enquête sur la récolte de *matériaux à la fois qualitatifs et quantitatifs*, réalisée en *deux temps*, et intégrés ensuite au sein d'*une seule et même étude*<sup>291</sup>. Or, si nous entreprenons par exemple en 2.b (cf. tableau 6) de transformer notre matériau discursif en valeurs chiffrées pour conduire une analyse de *distance* ou de *dissimilarité*, les données restent toujours celles recueillies en entretien et ne résultent pas d'une seconde phase de collecte. De même, les données injectées dans la troisième et dernière étape (cf. tableau 6, étape 3) ont valeur de vérification ou de confirmation des résultats, plus qu'elles n'apportent d'arguments sensés renverser les tendances observées dans les deux grandes parties de la méthode (cf. tableau 6, étapes 1 et 2). **Il n'en reste pas moins que le pari original de ce chapitre de thèse est de quantifier des données qualitatives, opération « qui n'est pas un objectif à part entière, mais un moyen de réduire l'information pour faciliter les requêtes automatiques**<sup>292</sup> ». En homogénéisant les sources qui entrent dans la boucle de l'analyse, on peut ensuite « *mettre en évidence des régularités*<sup>293</sup> », et « *tester des variables*<sup>294</sup> ». Ces deux opportunités sont d'autant plus intéressantes dans le cadre d'une recherche aux visées opérationnelles comme la nôtre, que certains résultats vaudront potentiellement comme *indicateurs de paysage*. Se joue la question de la transposabilité des résultats à d'autres territoires que ceux de notre échantillon, voire de la transposabilité de la méthodologie, si ces nouveaux cas d'étude se distinguent par des phénomènes non réductibles aux types mis en lumière dans ce chapitre.

« L'analyse qualitative comme acte de résolution de l'intrigue de la recherche peut s'exercer de manière générique, puisant librement à un ensemble de postures, de gestes, d'opérations, avec un dosage et selon une séquence adaptés aux besoins de l'enquête, à partir d'un scénario plus ou moins original dont il s'agira de rendre compte dans la thèse ou le rapport de recherche<sup>295</sup> ».

Ainsi nous avons construit notre propre canevas, guidée par une stratégie essentiellement descriptive (construction d'une typologie, mise en valeur des caractéristiques de chaque type), puis interprétative (recherche d'autres facteurs explicatifs qui enrichissent la typologie établie). Cette direction générale, bien qu'elle puise dans différents types de méthodes, comporte des similitudes avec les *techniques d'analyse contextualisantes* présentées par Pierre Paillé et Alex Mucchielli<sup>296</sup>, dont les rapprochements sont spécifiés à l'intérieur de la 4<sup>e</sup> colonne du tableau récapitulatif du protocole de recherche (cf. tableau 6). Parmi elles, ce sont surtout les analyses structurales qui nous interpellent, et en particulier les travaux de Claude Lévi-Strauss. L'objectif qui traverse son ethnologie est de révéler des *constantes morphologiques* quant aux relations nouées entre des personnes, dans le cadre de liens de parenté par exemple<sup>297</sup>. Un niveau de complexité supérieur est atteint lorsqu'elles sont mises en scène dans des récits qui fondent des mythologies, comparables entre elles grâce à une analyse structurale de l'articulation des séquences narratives<sup>298</sup>. Cette chronologie du mythe est porteuse de significations, elle est de l'ordre de l'expression

<sup>291</sup> John W. Creswell, Vicki L. Plano Clark, *Designing and conducting mixed methods research*, Los Angeles, SAGE Publications, 2018.

<sup>292</sup> Isabelle Royer, Lionel Garreau, Thomas Roulet, « La quantification de données qualitatives : intérêts et difficultés en sciences de gestion », *Finance Contrôle Stratégie*, numéro spécial n° 6, 2019 [en ligne].

<sup>293</sup> Isabelle Royer, Lionel Garreau, Thomas Roulet, art.cit.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> P. Paillé, A. Mucchielli, *op.cit.*, p. 31.

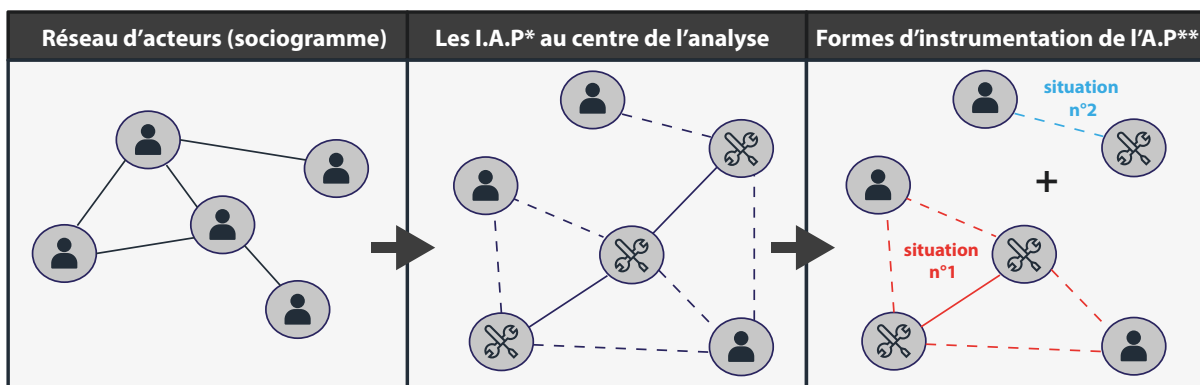
<sup>296</sup> *Ibidem*, p. 161-185.

<sup>297</sup> Claude Lévi-Strauss, « La structure des mythes », in *Anthropologie structurale* [1], Paris, Plon, 1958, p. 235-266.

<sup>298</sup> *Ibidem*.

linguistique en ce qu'elle cherche à faire passer un message, de façon cependant plus cryptée que le langage courant. Pour illustrer sa thèse, C. Lévi-Strauss interprète le mythe d'Œdipe comme un affrontement entre des vérités contradictoires, sur la base d'un découpage en *unités de sens* qui se suivent et s'entrechoquent les unes avec les autres : d'abord la surestimation des liens de parenté, puis la dévaluation de ceux-ci ; la négation de l'autochtonie de l'homme, puis l'affirmation de sa persistance<sup>299</sup>.

Cette logique de « modélisation<sup>300</sup> » nous inspire car elle ne se limite pas au dessin du réseau d'acteurs en présence dans une situation donnée. Elle intègre l'idée d'une construction supplémentaire, où les branches du système deviennent des *morphèmes* - que C. Lévi-Strauss appelle des « *mythèmes* » - et dont l'*assemblage* est parlant. Ce dernier masque et révèle à la fois les dynamiques à l'œuvre, tout en disant quelque chose de la société qui produit de telles interprétations de la réalité. Concernant la mythologie, le sens en est cosmogonique, ce qui n'est certes pas le cas des *formes d'instrumentation* de l'action publique. **Ce que nous retirons du structuralisme, sans aller jusqu'à l'ancrage théorique, se résume principalement dans l'idée que des systèmes sous-tendent l'action humaine, et que leurs composantes revêtent un sens par la place qu'elles y tiennent.** L'application aux mythes par C. Lévi-Strauss montre que la méthode structurale propose des clés de lecture dès lors que la dualité *signifiant/signifié* propre au langage est valable. Ne venons-nous pas de faire la distinction entre l'*outil* d'action publique et ses *utilisations* possibles (cf. I.1.3), relation qui se rapproche du couple *signifiant* (l'*outil*) / *signifié* (l'*usage*) ? Les récits mythologiques sont donc des exemples de matériaux de recherche parmi d'autres en analyse structurale, si ce n'est qu'ils ont le mérite d'insister sur une certaine **progression du système dans le temps, qui nous importe puisque nous supposons l'imbrication du PLU(i) aux instruments précédemment utilisés.**



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. \*I.A.P. : Instruments d'Action Publique. \*\*A.P. : Action Publique.

Figure 25 : Des réseaux d'acteurs aux formes d'instrumentation de l'action publique. Les instruments d'action publique au cœur de l'analyse, conçus comme unités morphologiques, au-delà d'une simple mise en réseau.

Nous sommes tentée par le fait de voir les instruments d'action publique comme des *unités morphologiques*, dont les *relations d'interdépendance* seraient au centre de l'analyse (cf. figure 25). Ces instruments *médiatisent* les rapports entre les acteurs, mais ces derniers seront envisagés dans un second temps (cf. II.3.3, cf. III.3). **Au lieu de dessiner des sociogrammes (cf. figure 25), nous allons partir des configurations d'outils d'action publique qui matérialisent les *stratégies* des décideurs, pour aboutir ensuite à la caractérisation de différentes manières d'organiser cette instrumentation. Quelles sont les *formes d'instrumentation* produites, comment et dans quel but le sont-elles ?** Celles-ci nous conduiront peut-être ultérieurement à dégager des *trajectoires de fonctionnement* caractéristiques de profils spécifiques

<sup>299</sup> C. Lévi-Strauss, *op.cit.*

<sup>300</sup> P. Paillé, A. Mucchielli, *op.cit.*, p. 179.

d'élus. Ce sont donc bien des *structures révélatrices de sens* que nous visons ; il s'agit de remonter progressivement à la source de ce qui motive tel ou tel agencement d'instruments<sup>301</sup>.

Cet intérêt d'abord marqué pour l'*outil* plutôt que pour l'*acteur*, nous démarque du courant interactionniste de la sociologie politique de l'action publique dans la manière de procéder, quand bien même nous soyons inscrits dans son sillage. Le souci de contextualisation de l'action au sein de la politique paysagère des communes - si une telle politique y est menée -, passe dans notre approche avant le décryptage de la dimension symbolique qui peut lui être attachée, de sorte que nous n'effectuons pas d'emblée une analyse cognitive des politiques publiques et des « systèmes de représentation<sup>302</sup> » des acteurs. Celle-ci suppose de relier attentivement les énoncés aux situations et stratégies d'énonciation dans le cadre desquelles ils ont été enregistrés<sup>303</sup> (qui parle, à qui, où et quand, mais aussi comment et pourquoi). En revanche, de même que la temporalité de l'enquête nous a encouragé à solliciter et capter des *récits* (cf. chap. 2), de même, nous sommes attentifs à cette notion de *récit* à l'heure de l'analyse. **À travers les discours, nous souhaitons avoir accès aux usages effectifs des instruments déjà utilisés, au-delà de ce qui y est inscrit et par rapport aux autres outils disponibles, mais en-deçà, a priori, de leur symbolisme<sup>304</sup>.** Quant aux nouveaux PLU(i), ce sont certes moins les *usages effectifs* que les *usages prévus* que nous pouvons prétendre atteindre. C'est la raison pour laquelle une analyse de contenu des éléments de langage rassemblés *via* l'enquête de terrain s'avère nécessaire afin d'accéder aux structures que nous recherchons. Parce que les discours recueillis en entretiens sont notre source, les *formes d'instrumentations* révélées renverront toujours aux acteurs qui nous en ont cité les composantes, c'est pourquoi la typologie distinguera des groupes d'élus, qui portent ces combinaisons d'outils (cf. I.3.1).

Après la retranscription intégrale des entretiens sélectionnés (ceux des élus), dont le nombre s'élève à 22<sup>305</sup> (cf. tableau 6, 1.a), trois traitements différents se succèdent (cf. tableau 6, 1.b, 2.a, 2.b), que nous détaillons maintenant.

### I.2.2. Le codage des entretiens sous MAXQDA

L'opération de classement des données récoltées a été assistée par ordinateur, au moyen du logiciel MAXQDA. Créé par le groupe allemand VERBI Software, il s'agit d'un logiciel d'analyses qualitatives et mixtes, développé depuis 1989 par des chercheurs, pour des chercheurs en sciences humaines et sociales. Ce contexte d'émergence est une des caractéristiques des logiciels de la famille des CAQDAS (*Computer*

<sup>301</sup> Dans le domaine de la recherche en droit de l'environnement, on note l'approche systémique entreprise par Patrick Le Louarn afin de définir le statut de ce « nouveau » droit de l'environnement, « *entre branche spéciale du droit* » ou « *regroupement commode, dans une discipline, des éléments du système juridique qui renvoient à l'interface homme / technologie / nature* ». Il explique qu'une théorie systémique du droit général, en tant que « *système de fonction, celle de relier les protagonistes sociaux par un ensemble de symboles juridiques* », permet de répondre à la question suivante : s'agit-il de « *produire un droit de l'environnement* » ou « *"d'environnementaliser" le droit* » ? Patrick Le Louarn, « Approche systémique du droit de l'environnement », in Marie Cornu, Jérôme Fromageau (éd.), *Genèse du droit de l'environnement*, vol. 1, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 60-82.

<sup>302</sup> Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 122.

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 126-127.

<sup>304</sup> Il faut noter tout de même, comme le souligne P. Hassenteufel (*ibid.*, p. 120), que Pierre Muller insiste sur l'entremêlement des intérêts et des idées, puisque « *les intérêts mis en jeu dans les politiques publiques ne s'expriment qu'à travers la production de cadres d'interprétation du monde* (Muller, 2000, p. 193) ».

<sup>305</sup> Un ensemble de 22 entretiens retranscrits, comprenant 131 621 mots ou 730 296 caractères (espaces compris).

Assisted Qualitative Data Analysis Software)<sup>306</sup>. MAXQDA y côtoie d'autres logiciels aux fonctionnalités comparables, par exemple Nvivo et Atlas.ti. Un diagnostic comparatif de ces différents outils informatiques a été effectué collectivement et sur la base de tests dont les résultats ont été mis en commun au sein de notre laboratoire de recherche entre 2017 et 2020. Le choix de MAXQDA a été soutenu par l'UMR ESO qui nous a permis de bénéficier d'une licence hébergée sur le serveur de la TGIR HumNum. Cette enquête exploratoire a notamment été conduite par un doctorant en sociologie, Ali Romdhani, qui a soutenu une thèse intitulée *Les conflits d'usage au cœur de l'élevage breton : sociologie des émotions dans l'action collective*, en novembre 2020. Il a organisé plusieurs séances de partage d'expériences au sein de notre unité de recherche, lors desquelles les différentes fonctionnalités de MAXQDA ont été présentées selon l'usage que chacun des membres réunis en ont fait. Ces ateliers ont en effet rassemblé des géographes et des sociologues qui avaient des attentes diverses en termes d'analyse et qui ont cherché à manipuler le logiciel plus ou moins loin au-delà de la première phase d'encodage de segments, qui constitue la fonctionnalité de base de MAXQDA. L'utilisation de MAXQDA peut d'ailleurs se satisfaire de cette première opportunité de segmentation sémantique afin de faciliter l'archivage et donc les recherches de citations et références dans un corpus de *verbatim* volumineux : c'est d'ailleurs l'usage qui en est fait dans la thèse d'A. Romdhani.

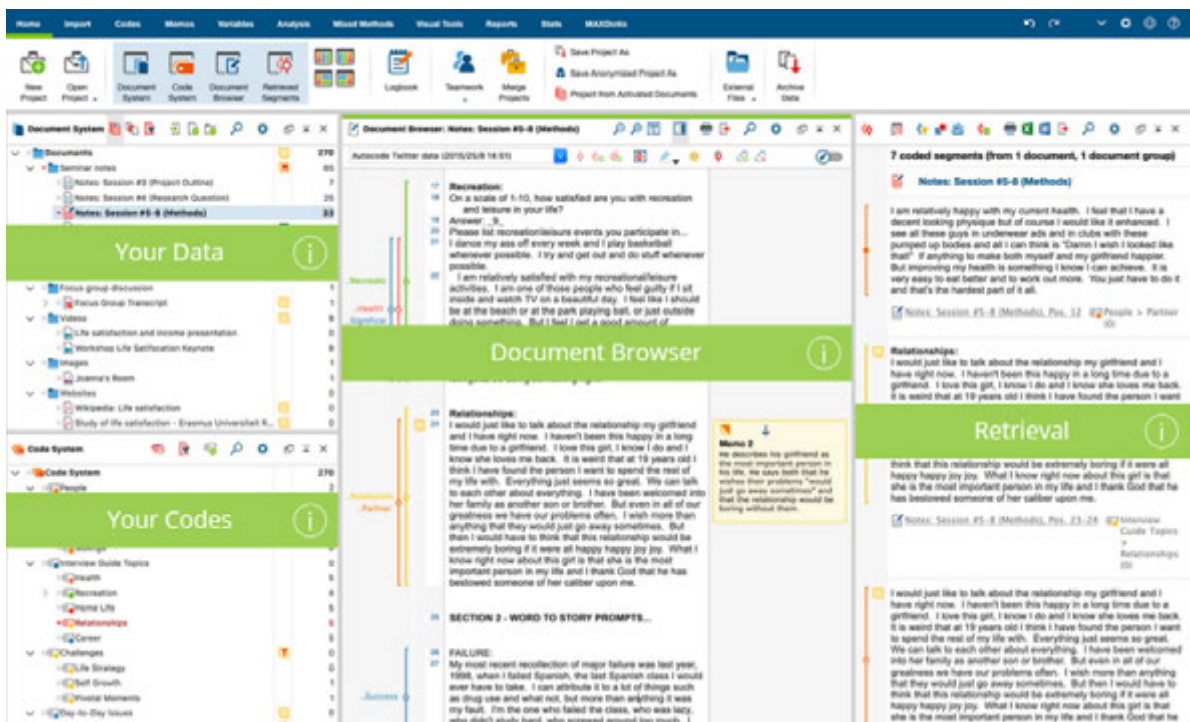


Figure 26 : L'interface de MAXQDA présentée sur le site internet commercialisant le logiciel (site et manuel d'utilisation en langue anglaise uniquement)

L'étape de codage correspond à un tri de l'information grâce à la création de rubriques et de thèmes dont le code est une « *forme alphanumérique tronquée et plus ou moins abstraite*<sup>307</sup> ». Les codes s'appliquent ainsi à tous les segments textuels, mais aussi extraits d'image, de bande sonore, de vidéo, qui paraissent signifiants au chercheur. Au-delà des différences disciplinaires, il faut noter que les CAQDAS

<sup>306</sup> Mathieu Brugidou, Dominique Le Roux, « L'usage des CAQDAS et des logiciels d'analyse textuelle dans l'analyse secondaire », « L'analyse secondaire en recherche qualitative », Colloque tenu à Grenoble les 3 et 4 novembre 2005 [en ligne], <https://archipolis.hypotheses.org/files/2014/06/Lusage-des-CAQDAS-et-des-logiciels-danalyse-textuelle-dans-lanalyse-secondaire.pdf>, [consulté le 3.07.2021].

<sup>307</sup> P. Paillé, A. Mucchielli, *op.cit.*, p. 20.



ont avant tout été conçus pour s'adapter à une démarche d'analyse inductive ou empirique, c'est-à-dire que les catégories (rubriques, thèmes, énoncés), résumées sous la forme de codes, sont créées au fur et à mesure de la fréquentation des données de terrain, auxquelles MAXQDA sert de « *réceptacle*<sup>308</sup> ». Très souvent affiliés aux principes de la *Grounded Theory*<sup>309</sup>, par la proximité qu'ils permettent entre données brutes, codes et hypothèses de recherche - et ce au moyen d'une interface ergonomique que nous avons particulièrement appréciée chez MAXQDA (cf. figure 26) - les CAQDAS permettent toutefois de naviguer entre approche hypothético-déductive et inductive. A. Romdhani démontre, dans sa manière d'effectuer le codage de son matériau d'enquête, une certaine perméabilité de la frontière entre les fondements de ces deux entrées méthodologiques<sup>310</sup>. Il écrit ainsi, en guise de recommandation :

« Une première limite serait de penser son processus de recherche en fonction du logiciel, et non l'inverse. Il est ainsi hasardeux de limiter son analyse à ce que le logiciel permet de faire. À l'inverse, il faudrait plutôt penser le logiciel comme un outil parmi d'autres à la disposition du chercheur<sup>311</sup> ».

Si nous n'avons pas procédé à une telle hybridation, notre pari n'en est peut-être pas moins audacieux en restant fidèle à un protocole hypothético-déductif, tout en faisant le choix d'une analyse assistée par ordinateur à l'aide d'un CAQDAS. Tandis que la théorie ancrée ou *Grounded Theory* déployée via un logiciel comme MAXQDA suppose une analyse thématique grâce à des catégories conceptualisantes, les rubriques<sup>312</sup> et les thèmes<sup>313</sup> employés dans notre propre système de codage ne possèdent pas un degré d'interprétation aussi poussé que des concepts. Là où il s'agit d'aboutir progressivement à une théorisation des phénomènes observés grâce aux seules catégories conceptualisantes, les codes que nous appliquons pour notre part ne constituent pas l'analyse en elle-même. Conformément à la stratégie descriptive des *formes d'instrumentation* qui est la nôtre, les codes permettent d'abord d'organiser les données, et l'interprétation appartient à une opération ultérieure. Ainsi, bien que MAXQDA soit fréquemment utilisé au sein d'une méthodologie inductive<sup>314</sup>, c'est la grande liberté qu'il autorise qui en fait une solution innovante et intéressante pour notre propre analyse.

Contrairement aux logiciels d'analyse textuelle auxquels les CAQDAS peuvent être comparés<sup>315</sup>, l'encodage de segments ne se limite pas au mot ou à la phrase, et le traitement de ces syntagmes ne se

<sup>308</sup> M. Brugidou, D. Le Roux, *op.cit.*, p. 3.

<sup>309</sup> « [Dans la *Grounded Theory* développée par Glaser et Strauss en 1967], il s'agissait de rompre avec une perspective de l'analyse purement centrée sur le test d'hypothèses théoriques et de redonner du sens à l'évidence empirique et à la possibilité de faire émerger des idées à partir des données elles-mêmes », *ibidem*, p. 4-5.

<sup>310</sup> Ali Romdhani, « Les conflits d'usage au cœur de l'élevage breton : sociologie des émotions dans l'action collective », Thèse de doctorat en sociologie sous la direction de Véronique Van Tilbeurgh et Philippe Boudes, Université Rennes 2, Rennes, 2020, p. 78-79.

<sup>311</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>312</sup> « La rubrique, renvoie à ce dont il est question dans l'extrait du corpus faisant l'objet de l'analyse, mais ne renseigne en aucune façon sur ce qui a été dit à ce propos », P. Paillé, A. Mucchielli, *op.cit.*, p. 18.

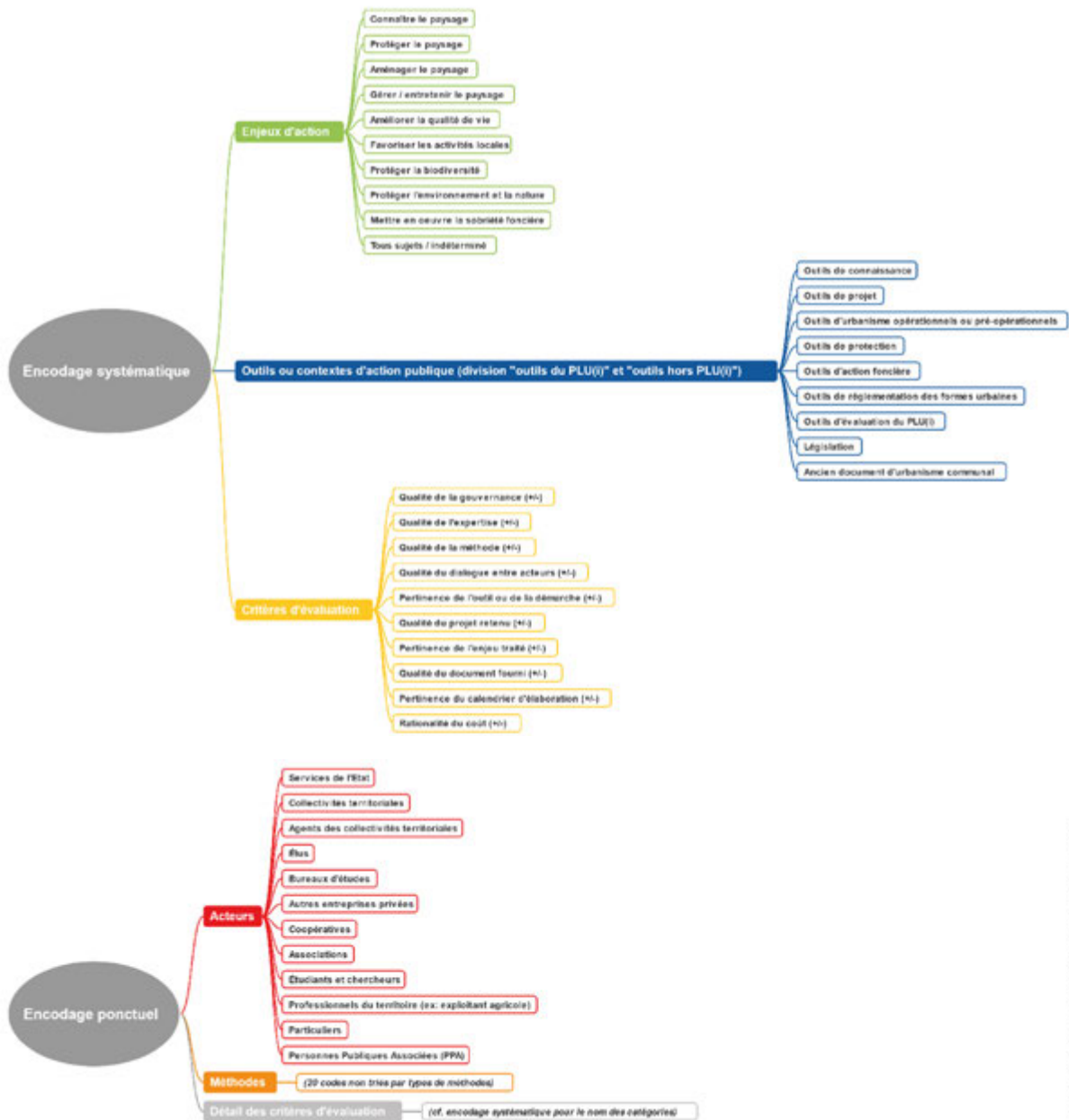
<sup>313</sup> « Le thème renvoie à ce qui est abordé dans l'extrait du corpus correspondant tout en fournissant des indications sur la teneur des propos », P. Paillé, A. Mucchielli, *op.cit.*, p. 19.

<sup>314</sup> Raymond M. Lee et Nigel Fielding tentent de contrebalancer le discours qui érige la théorie ancrée ou *Grounded Theory* en source d'inspiration unique de l'analyse qualitative en sciences sociales, et donc par extension, de l'utilisation des CAQDAS. Nous n'avons pas entrepris d'enquête suffisamment large et poussée afin de conforter leur propos, mais nous nous basons sur un usage limité à notre laboratoire de recherche qui nous offre un petit échantillon d'approches du logiciel variées. Or il nous semble que nous apportons, *via* notre expérience de MAXQDA, un témoignage supplémentaire des larges possibilités offertes par cet outil informatique, qui peut s'adapter à un protocole de recherche original, en dehors des sentiers battus de la théorie ancrée. Raymond M. Lee, Nigel Fielding, "Qualitative data analysis: représentations of a technology: a comment on Coffey, Holbrook and Atkinson", *Sociological Research online*, vol. 1, n° 4, 1996 [en ligne].

<sup>315</sup> M. Brugidou, D. Le Roux, *op.cit.*, p. 7-9.

réduit pas à des requêtes statistiques de type lexicométriques. Ainsi nous avons pu assigner des codes à 6 318 segments au total sur les 22 entretiens codés, ces codes correspondant aussi bien à un paragraphe entier qu'à une demi-phrase ou même un seul mot, donnant une version résumée du sujet qui y est abordé. En définitive, la plus-value de MAXQDA se manifeste surtout dans le contexte d'une analyse sémantique poussée, sachant qu'il offre également l'opportunité de s'intéresser à la linguistique à travers la création de nuages de mots par exemple.

L'étape qui suit immédiatement la création et l'attribution des codes consiste à les placer dans une arborescence plus ou moins complexe et hiérarchisée. C'est à ce moment-là que nous avons expérimenté l'entrecroisement possible entre logique inductive et logique hypothético-déductive, car si nous avons fixé la nature des codes principaux à l'avance, en fonction de nos critères de recherche, nous avons aussi intégré des sous-codes à l'intérieur de ce classement au rythme de la lecture attentive des retranscriptions d'entretiens. Toutefois, cette démarche itérative n'a pas bouleversé le système préétabli, qui s'organise de la manière suivante (cf. figure 27) :



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. À partir du logiciel Glimnd.

Figure 27 : Arborescence des trois premiers niveaux de codes pour l'analyse des 22 entretiens « élus » sous MAXQDA

- 1) **l'encodage systématique** (4670 segments codés), sur l'intégralité des 22 entretiens, grâce à trois types de codes, qui reprennent les trois dimensions de l'instrumentation de l'action publique précédemment choisies comme variables (cf. I.1.3) :
  - les *enjeux* d'action abordés au sein de la politique communale, explicités par l'acteur interrogé (cf. annexe 4), à l'intérieur desquels sont classés des *objets* ou des *sujets* précis ;
  - les *outils* ou *contextes* (*contextes* : lorsqu'aucune instrumentation n'est précisée) d'action publique mobilisés afin de traiter ces enjeux, évoqués par l'acteur interrogé (cf. annexe 4);
  - les *critères d'évaluation* de la manière dont les actions commentées par l'acteur interrogé sont conduites, qui débouchent sur une appréciation des *usages* affectés aux *outils* (cf. annexe 4).
  
- 2) **l'encodage ponctuel** (1 648 segments codés), qui apporte un niveau de détail supplémentaire, lorsque le discours est suffisamment explicite :
  - sur les types d'*acteurs* en présence ou concernés (cités par l'acteur interrogé) ;
  - sur la nature des *méthodes* employées pour la mise en place des outils d'action publique (présentées par l'acteur interrogé) ;
  - à propos de chacun des *critères d'évaluation* des actions commentées (par l'acteur interrogé).

Pour analyser notre corpus, nous avons créé 523 codes au total, rangés dans une arborescence comportant au maximum cinq niveaux, donc jusqu'à quatre niveaux de sous-codes depuis « encodage systématique » et « encodage ponctuel », qui sont les premiers niveaux. En revanche, une fois écartés les codes « titres » qui servent à faire des groupes (cf. figure 27), les véritables codes qui recouvrent du contenu textuel ne s'étagent que sur deux niveaux distincts (ce sont les niveaux de sous-codes inférieurs qui n'apparaissent pas dans la figure 27 et ne s'imbriquent jamais les uns dans les autres. Ces précautions sont nécessaires afin de ne pas introduire trop de complexité par rapport aux analyses qui suivent.

### I.2.3. Un portrait de la politique de chaque commune grâce aux MAXMaps

Ce classement, dont les sous-catégories se sont ajustées au fur et à mesure, revêt une importance non négligeable car certains traitements que le logiciel propose ensuite reposent sur les codes et non plus sur la source en elle-même. En effet, lors que la majorité de nos collègues ont expliqué se servir de MAXQDA comme d'une bibliothèque de citations grâce à laquelle il est aisé de retourner facilement au document et à l'extrait ciblés<sup>316</sup>, nous avons plutôt favorisé une requête par croisement des codes, poussant par conséquent plus loin l'utilisation du logiciel sur le plan de l'analyse des données. Il faut noter que pour prétendre à un usage optimal de la fonctionnalité « Navigateur des liens entre codes », les mêmes segments doivent être codés plusieurs fois à la virgule près, sans quoi le logiciel ne prend pas en compte le chevauchement. Cet outil, disponible dans l'onglet « Outils de visualisation » de MAXQDA, permet d'appréhender quels codes ont le plus fort taux de co-occurrence au sein d'un ou de plusieurs documents.

---

<sup>316</sup> Ce parti pris a pu être choisi d'emblée ou bien suite au constat des limites de MAXQDA, comme le « *micro coding* » ou codage trop précis et à outrance qui risque d'obscurcir la pensée du chercheur, décrit par A. Romdhani, *op.cit.*, p. 81. Dans ce cas, le retour à la méthode manuscrite (papier, surligneurs, feutres) ou le recours à des outils de traitement de texte sont des pistes qui ont été évoquées dans l'atelier de partage d'expériences, afin de prendre du recul sur une analyse parfois trop fine.

Le résultat de la requête apparaît sous la forme d'un tableau à double entrée. Ainsi, le logiciel effectue des mesures, à l'aide de chiffres, à partir de données qualitatives.

Il existe un autre moyen de savoir quels sont les codes qui se croisent le plus fréquemment, grâce à l'interface appelée « MAXMaps » qui génère automatiquement des cartes de codes à partir du traitement souhaité (cf. figure 28). Dans le menu « Nouveau modèle de codes », il faut sélectionner « cooccurrence (superposition des codes) » pour obtenir une visualisation différente mais équivalente de celle fournie par le « Navigateur des liens entre codes ». Les CAQDAS comblent une lacune notable en termes de visualisation des données dans le domaine de l'analyse qualitative en sciences sociales, contrairement à l'analyse quantitative qui se sert volontiers des diagrammes ou des histogrammes pour valoriser les résultats<sup>317</sup>.

« La présentation visuelle des données a plusieurs fonctions dans le processus d'analyse : l'agrégation, la réduction et l'exploration des données, la gestion des idées ainsi que la présentation des résultats<sup>318</sup>. »

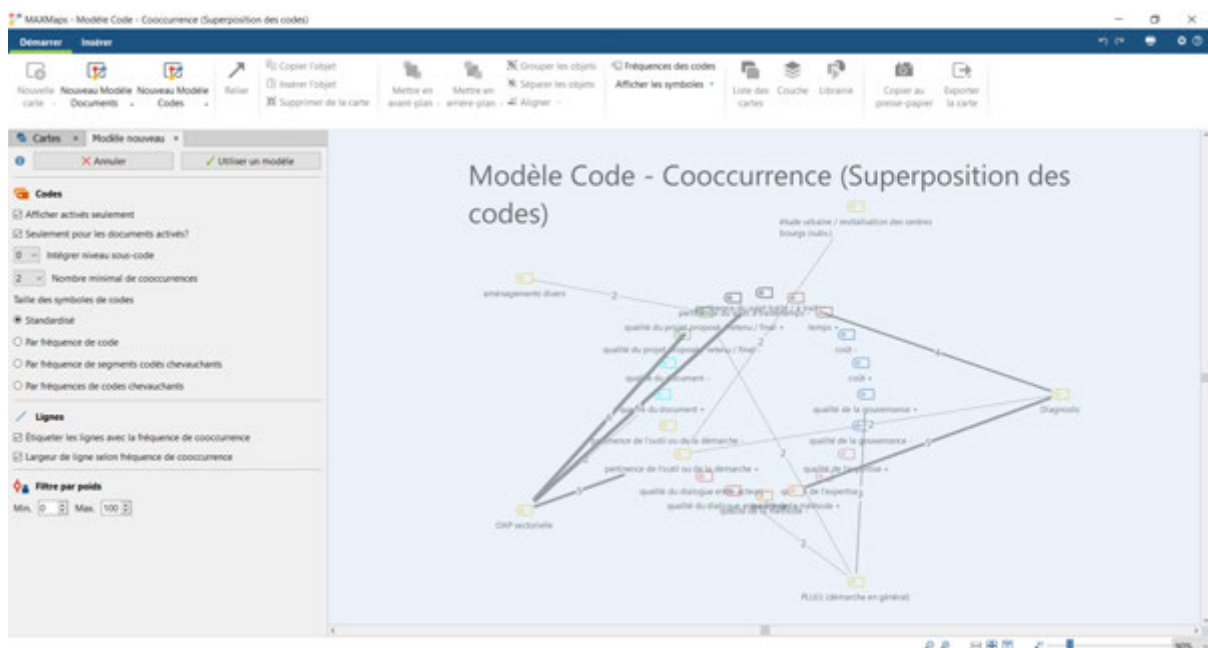


Figure 28 : L'interface de création des MaxMaps dans MAXQDA 2020

Les fonctionnalités auxquelles nous faisons appel ici proposent un certain type d'agrégation des données codées, soit une étape intermédiaire entre le classement des *verbatim* retranscrits, et l'obtention des résultats finaux visés. L'intérêt est de réaliser un portrait, par l'intermédiaire de ces MAXMaps, de la politique conduite par chacun des 22 élus interrogés (cf. annexe 5). Pour obtenir des cartes suffisamment claires, nous avons limité le nombre minimal de cooccurrences à deux, ce qui signifie que l'élu a dû qualifier un outil selon le même critère d'évaluation au moins à deux reprises. Ce genre de parti pris - ou de concession - est consubstantiel de la *visualisation*, qui sélectionne quelques éléments ayant une valeur d'exemple, ou comme ici les réduit à l'essentiel dans un souci de lisibilité. Toutefois, on peut arguer que cela assure de la prise en main effective de l'outil par l'acteur, si ce n'est du moins de l'importance de celui-

<sup>317</sup> Udo Kuckartz, « Innovations dans un logiciel d'analyse qualitative de données : l'intégration d'outils de visualisation », *Recherches qualitatives*, hors-série, n° 9, 2010, p. 111.

<sup>318</sup> Udo Kuckartz, art.cit., p. 109.

ci aux yeux de notre interlocuteur. Chaque carte comporte les ingrédients de base de la représentation des réseaux :

- des *sommets*, qui correspondent aux *instruments* ou *vecteurs non instrumentaux d'action évoqués dans l'entretien*, pour lesquels on a cherché à savoir quels *enjeux* ils traitaient au moyen du navigateur de liens entre codes « outils d'action publique » (ligne) et « enjeux d'action » (colonne). Le tableau produit par MAXQDA (cf. figure 29) a été transféré dans Excel et les valeurs chiffrées obtenues, correspondant au nombre de cooccurrences entre ces codes, ont permis de créer des diagrammes en secteurs. Importés par la suite dans la MAXMap, les portions de ces derniers sont de couleur et de taille égales à la nature et à l'importance de l'*enjeu* abordé dans le *contexte* correspondant, dont le nom est précisé à l'aide d'une étiquette. Lorsque le texte est en gras, il s'agit d'un outil ou d'un volet du PLU(i) (cf. figure 30).
- des *liens* qui marquent la plus ou moins grande *proximité* entre ces instruments par le biais des cooccurrences calculées automatiquement par MAXMaps entre les codes « outils d'action publique » et « critères d'évaluation ». Ces liens sont plus ou moins forts, d'où leur épaisseur variable, et symbolisent une critique positive (trait plein), négative (pointillés espacés) ou autant positive que négative (pointillés rapprochés) (cf. figure 30).

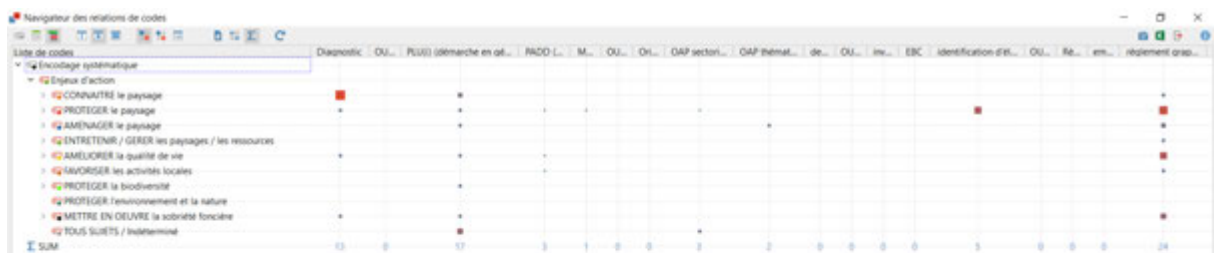


Figure 29 : Le navigateur des liens entre codes dans MAXQDA 2020

Autrement dit, nous avons cherché à connaître les rapprochements ou les comparaisons effectués par les élus entre les outils relevant du PLU(i) d'une part, et les autres instruments d'action publique d'autre part, *via* les commentaires qui en étaient faits dans le discours. Les MAXMaps passent donc, non seulement pour un résumé, mais pour une recombinaison de l'entretien, dans laquelle les *critères* d'évaluation sont l'axe central. Elles possèdent une grande valeur heuristique pour l'interprétation des 22 cas d'étude, parce qu'elles pointent directement les similitudes et les divergences d'opinion au sujet des outils évoqués, ce que la linéarité de l'entretien ne permet pas toujours, surtout lorsque les réponses paraissent individuellement peu explicites, confuses ou contradictoires. Notre intérêt réside au total dans la compréhension de ce qui fonde spécifiquement l'appréciation ou la dévaluation du PLU(i) en regard d'autres instruments en faveur des paysages, et si la politique menée est plus ou moins éclatée entre divers pôles qui se complètent. **À la lumière de ces 22 portraits, quelle(s) est(ont) la(les) « forme(s) » d'une véritable politique paysagère à l'échelle communale ?**

Les MAXMaps, telles que nous les avons construites, ont l'avantage de donner à voir le croisement des codes outils/enjeux, en même temps que le chevauchement des codes outils/critères. Au cours des nombreux tests que nous avons effectués, nous n'avons pas trouvé de fonctionnalité dans MAXQDA permettant de rechercher les cooccurrences de plus de deux codes en même temps, bien qu'il soit possible de faire une requête via le « Navigateur des liens entre codes » en sélectionnant uniquement les segments codés d'une certaine manière. Ainsi il est envisageable de réduire l'ampleur des données à traiter par le logiciel au moment où il va réaliser l'analyse de cooccurrences. Ce système nous a souvent permis de conserver par exemple les remarques positives formulées par les acteurs, en écartant les critiques négatives

et inversement, afin d'être sûre de n'obtenir que les croisements jugés vertueux par les élus interrogés<sup>319</sup>. Toutefois, les cooccurrences ne sont bel et bien calculées qu'entre deux types de codes différents seulement : dans nos MAXMaps, des recoupements sont faits selon les liens outils/critères, y compris pour des contextes qui ne concernent que faiblement ou pas du tout le paysage. Le rapport du contexte d'action au paysage est donc vérifiable grâce aux diagrammes circulaires, et c'est pourquoi les MAXMaps sont notre document de référence, auprès duquel nous réajusterons toujours les traitements ultérieurs.

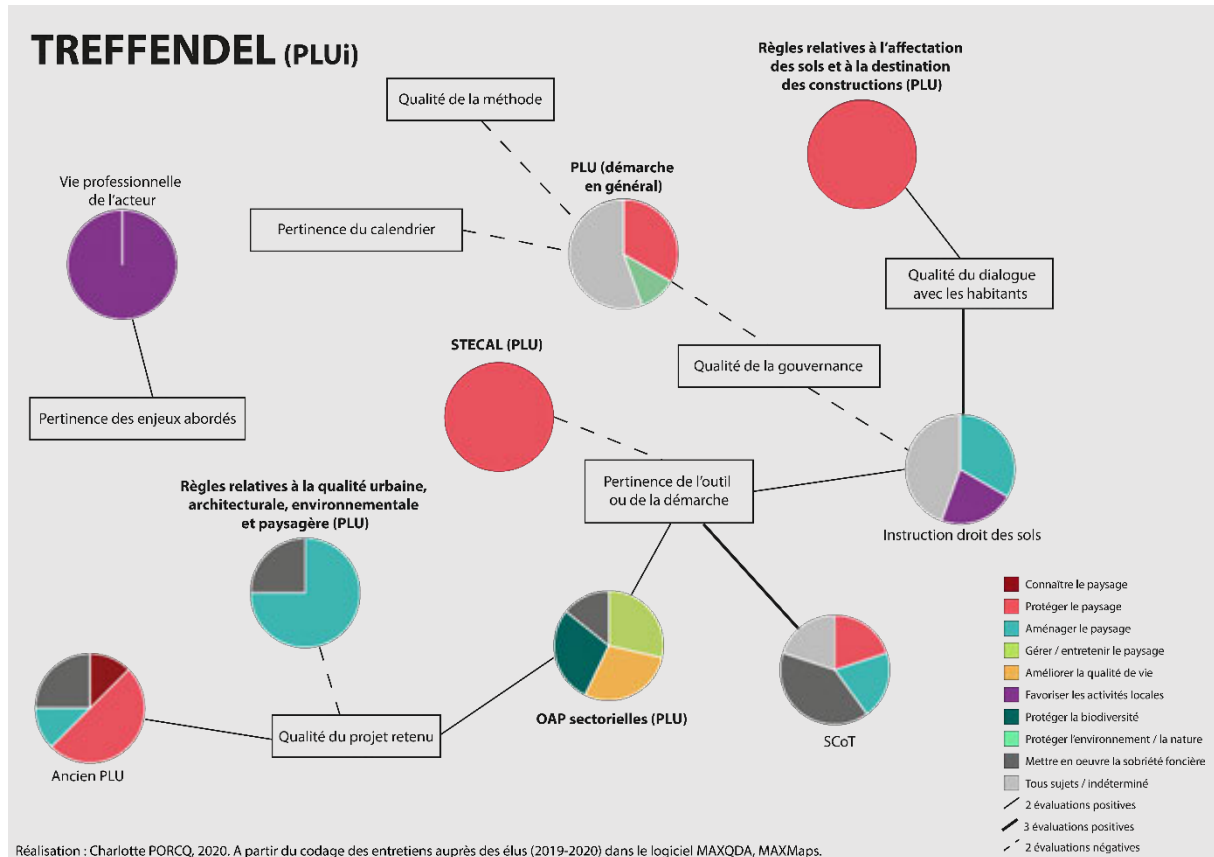


Figure 30 : MAXMap brossant le portrait de la « politique paysagère » conduite par la municipalité de Treffendel (35)

*Clef de lecture des MAXMaps : Plus le nombre de diagrammes circulaires est grand dans la MaxMap, plus l'acteur a été amené à manipuler ou à envisager l'usage de nombreux instruments. Plus les liens totalement pleins ou totalement en pointillé entre deux diagrammes circulaires sont nombreux, plus le recours à des outils différents est pensé dans un rapport d'équivalence. Plus les liens entre deux diagrammes circulaires dont une moitié seulement est en pointillé sont nombreux, plus le recours à des outils différents est pensé dans un rapport de substitution (puisque une comparaison est induite). Dans le cas où il n'y a pas de lien entre les diagrammes, le recours à des outils différents est pensé dans des objectifs d'utilisation différents : les instruments sont donc complémentaires.*

<sup>319</sup> C'est par exemple le cas pour les calculs des cooccurrences qui servent à présenter chacun des groupes d'élus composés d'après la suite de la méthodologie de traitement des données (cf. diagrammes en barre, II).

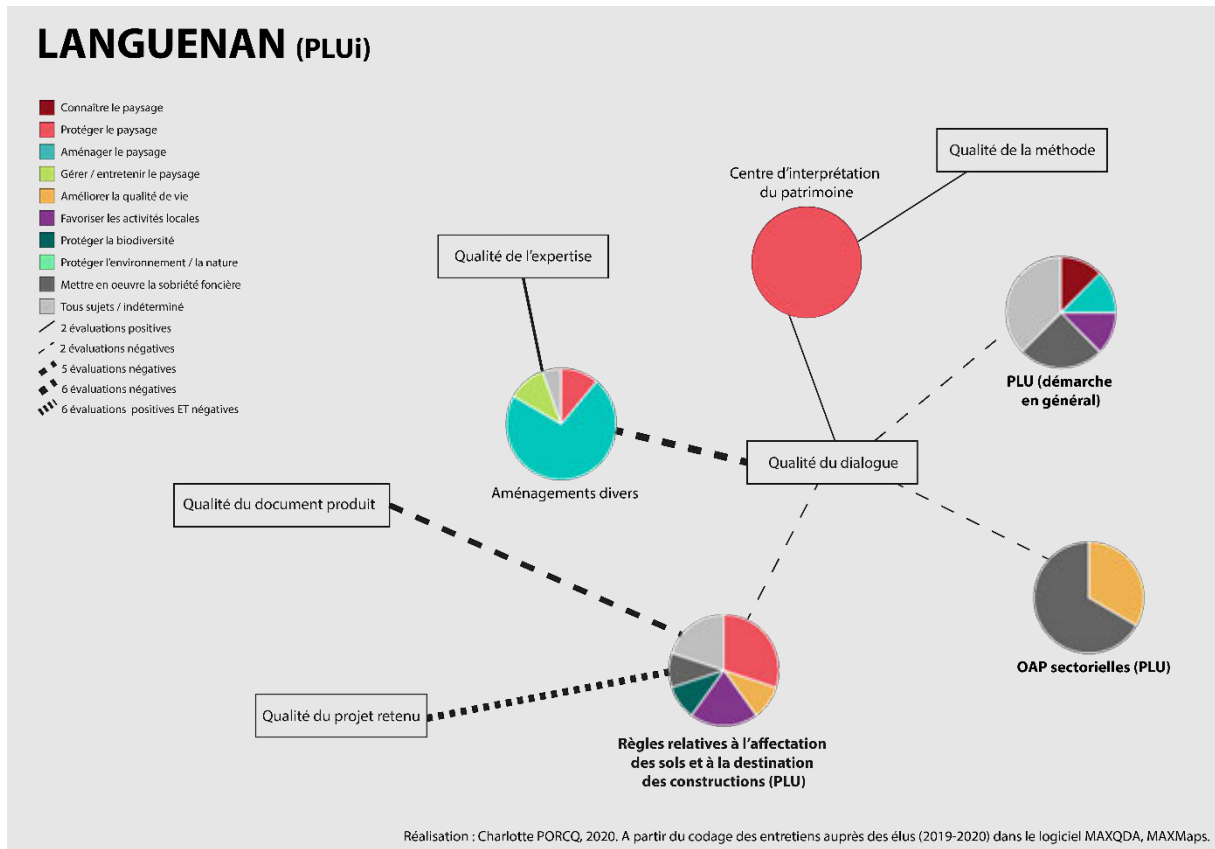


Figure 31 : MAXMap brossant le portrait de la « politique paysagère » conduite par la municipalité de Languenan (22)

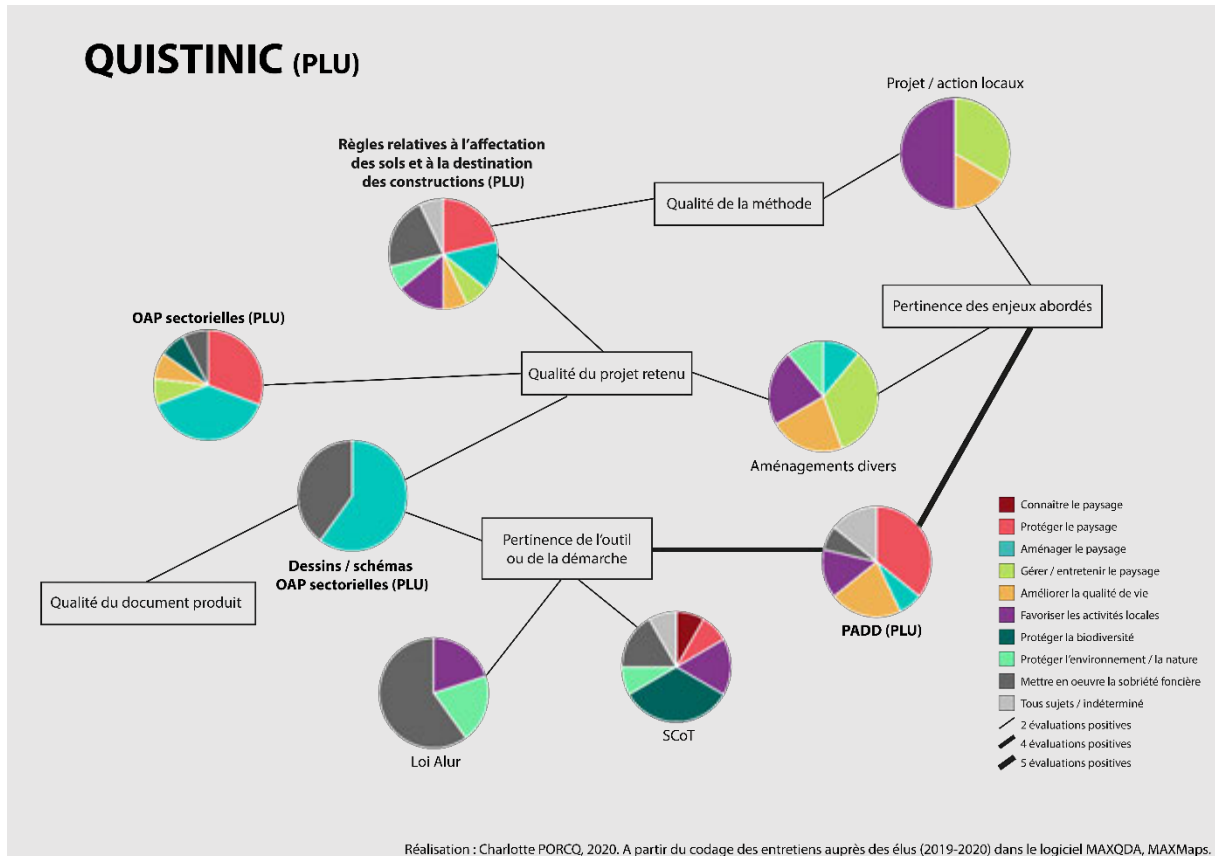


Figure 32 : MAXMap brossant le portrait de la « politique paysagère » conduite par la municipalité de Quistinic (56)

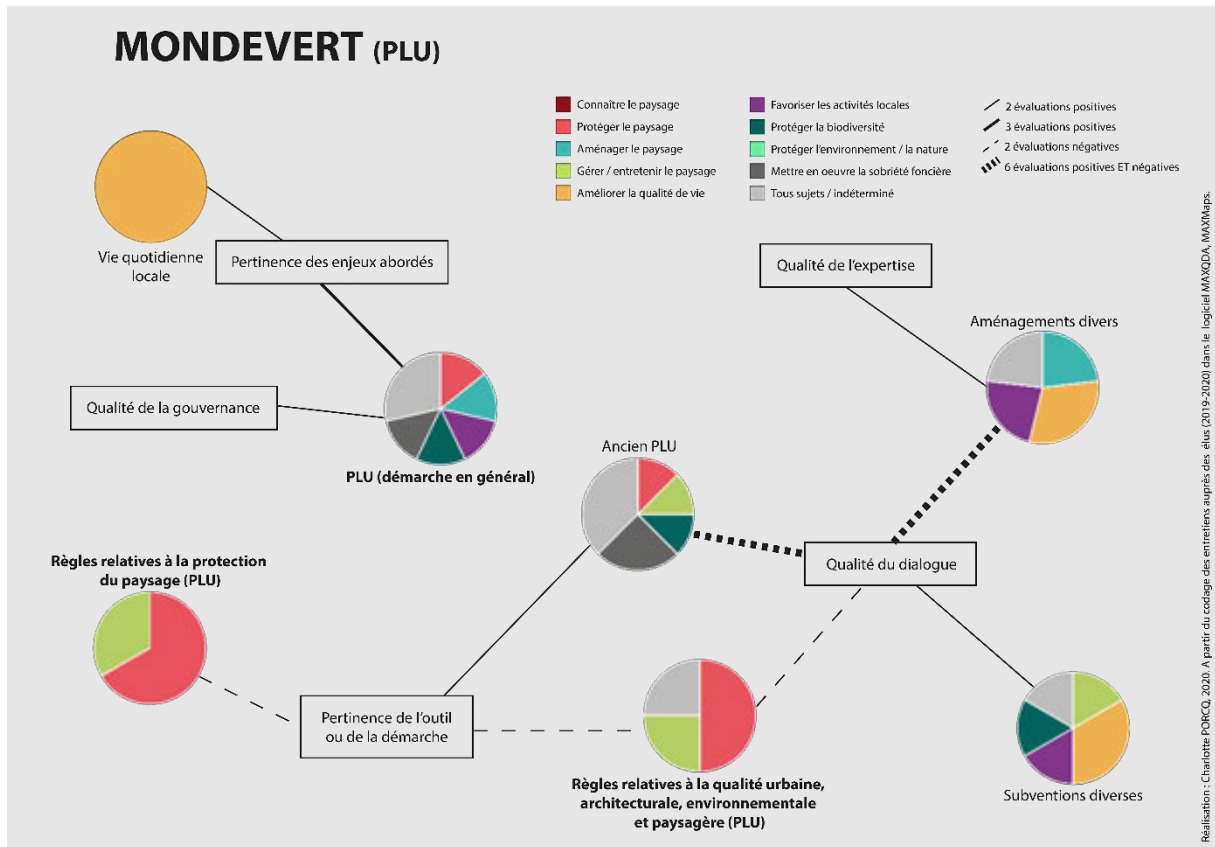


Figure 33 : MAXMap brossant le portrait de la « politique paysagère » conduite par la municipalité de Mondevert (35)

### I.3. L'apport des méthodes d'analyse quantitatives

#### I.3.1. Une analyse de classification par regroupement à partir des MAXMaps

Le travail d'interprétation des résultats obtenus grâce aux MAXMaps consiste tout d'abord à repérer des traits saillants en termes d'outils mobilisés par les acteurs en matière de paysage, en amont ou en parallèle du PLU(i). Le but est de constituer plusieurs groupes d'élus selon les types d'expériences vécues en dehors de l'élaboration du PLU(i). Plus ces expériences antérieures ou parallèles ont été citées positivement dans les discours recueillis en entretien - les MAXMaps nous aident à les dégager - plus elles déterminent la répartition des acteurs dans les groupes. Le principe ressemble à celui d'une analyse de classification par regroupement en statistique, dans laquelle l'objectif est :

« [...] de faire ressortir la structure de groupes d'une banque de données (Milligan et Hirtle, 2003) en établissant que les membres d'un même regroupement se ressemblent entre eux tout en étant différents des membres des autres regroupements (Henry, Tolan et Gorman-Smith, 2005)<sup>320</sup> ».

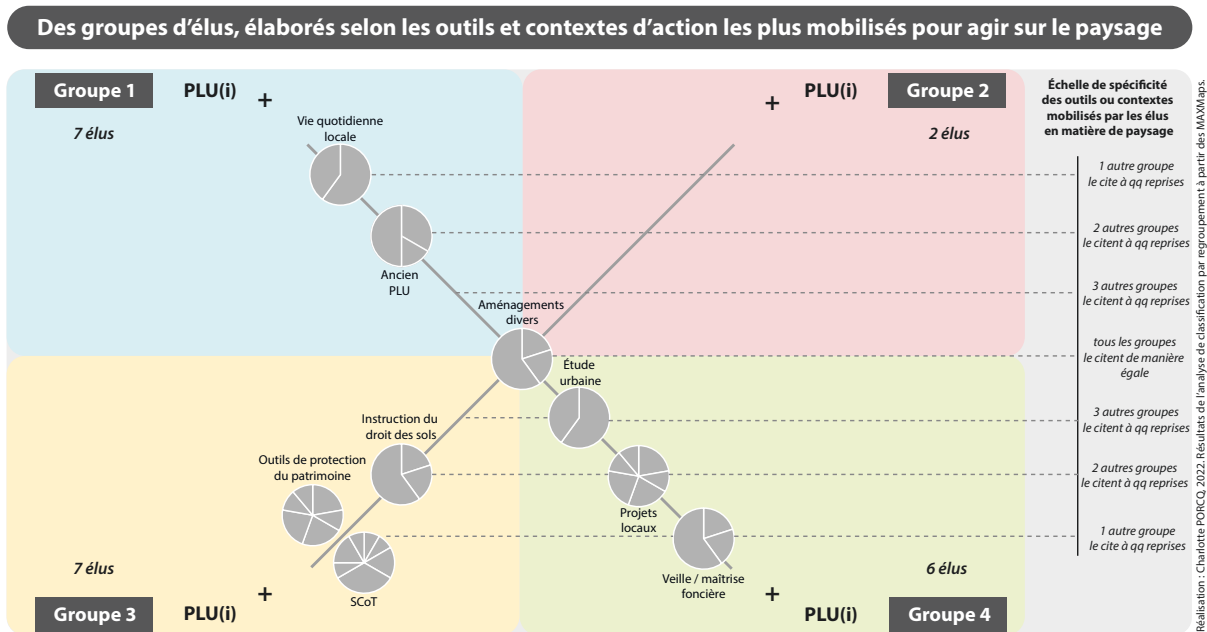
Notre méthode de regroupement est hypothético-déductive et fonctionne par nuées dynamiques<sup>321</sup>. En effet, nous sommes partis de premiers *clusters* bâtis sur des postulats quant aux *passés*

<sup>320</sup> Marc Corbière, Nadine Larivière (dir.), *Méthodes qualitatives, quantitatives et mixtes : dans la recherche en sciences humaines, sociales et la santé*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, p. 422.

<sup>321</sup> *Ibidem*, p. 425.



incorporés<sup>322</sup> les plus significatifs *a priori*, puis nous avons procédé par ajustement successif, afin de créer des groupes qui ne se chevauchent pas, c'est-à-dire dont les caractéristiques sont propres. Cela induit un déplacement progressif des centres des *clusters* initiaux au fur et à mesure de l'ajout et du retrait d'individus. Nous avons comme hypothèse principale la prégnance d'outils spécifiquement dédiés au paysage, tels que les Atlas de paysage, les Plans de paysage, ou plus modestement les études paysagères locales, mais cette cible de départ s'est progressivement effacée au profit des politiques publiques sectorielles destinées à la protection du patrimoine (cf. figure 34). Nous constatons par exemple que les Schémas de Cohérence Territoriaux (SCoT) côtoient de près ce nouveau centroïde, parce qu'il va s'agir pour les élus de traduire ou *a minima* de prendre en compte les intentions affichées dans ces deux sortes de documents à l'intérieur du PLU(i), sans les contrarier (cf. II.2.2). Ainsi, même si un contexte d'action principal doit se dégager pour chacun des ensembles, marquant l'hétérogénéité des groupes entre eux, la recherche se fonde aussi sur un principe d'homogénéité interne à chaque groupe. C'est pourquoi il arrive que nous repérons des constantes associées à la variable majoritaire, à savoir d'autres leviers d'action qui s'ajoutent à l'instrument qui se démarque le plus.



**Figure 34 : Création de groupes d'élus en fonction des contextes d'action antérieurs ou parallèles au PLU(i) les plus mobilisés en matière de paysage. Les contextes en question sont classés sur une échelle de « spécificité », des plus spécifiques à chacun des groupes, à l'extérieur du schéma (un seul autre groupe les cite à quelques reprises), aux moins spécifiques, à l'intérieur du schéma (tous les groupes les citent, et ils sont fréquemment utilisés, ce qui explique leur présence).**

Puisque les outils mis en valeur sont issus d'un discours dans lequel les élus sont enclins - par l'intermédiaire de nos questions - à exprimer les situations ayant eu un impact sur la rédaction du PLU(i), nous sommes alors en mesure d'établir à ce stade les liens entre le PLU(i) et les autres contextes d'action. La typologie des modes de combinaison du PLU(i) aux autres contextes d'action publique est donc le résultat de cette étape du protocole de recherche (cf. figure 35). Celle-ci sera présentée en détail dans la deuxième partie de ce chapitre (cf. II).

<sup>322</sup> Bernard Lahire, « Une formule scientifique unificatrice », in *Monde pluriel : penser l'unité des sciences sociales*, Paris, Éditions du Seuil, 2012, introduction.

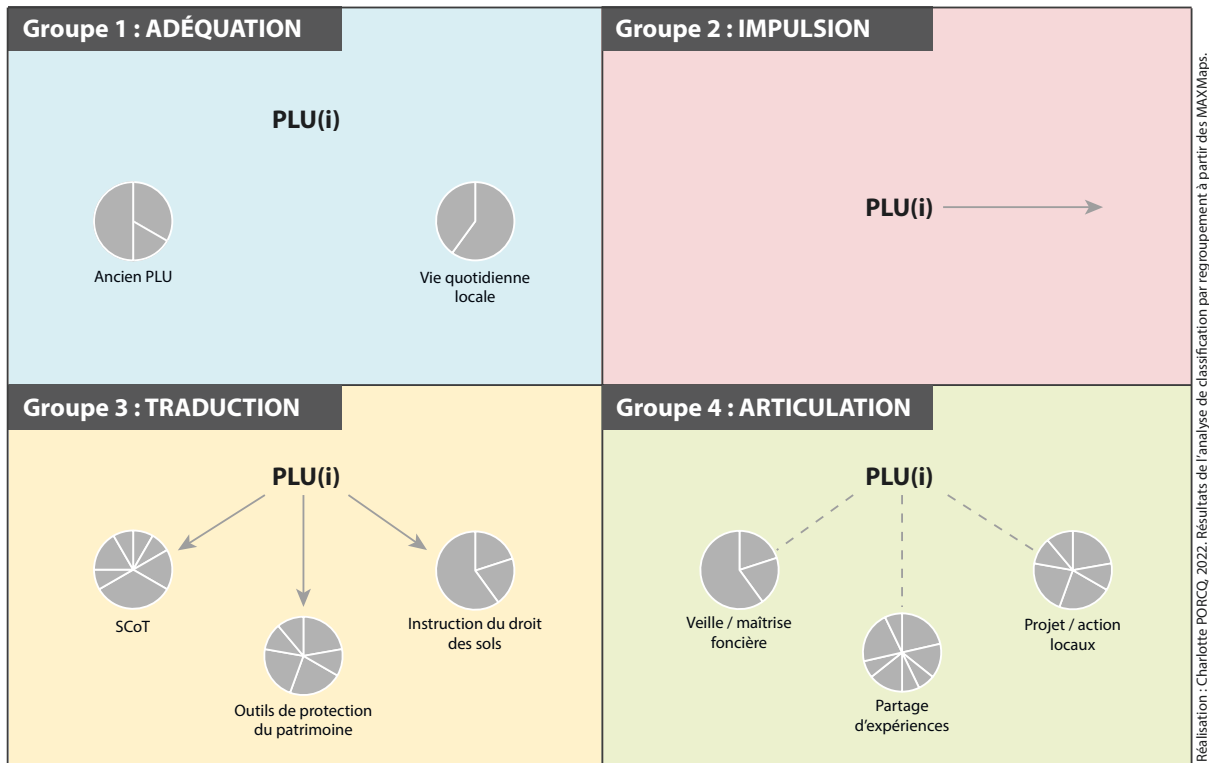


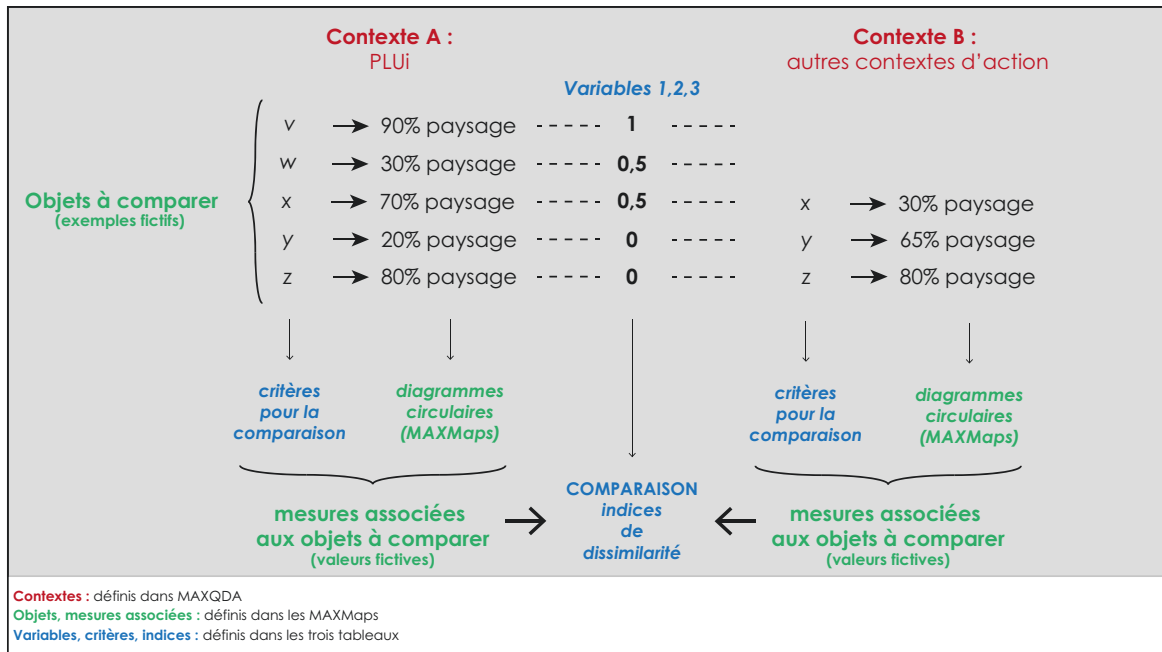
Figure 35 : Les différentes relations établies entre le nouveau PLU(i) et les autres outils ou contextes d'action les plus mobilisés pour agir sur le paysage par chacun des groupes d'élus. Il s'agit du résultat final de cette étape d'analyse de classification par regroupement à partir des MAXMaps (elles-mêmes issues pour mémoire du codage des entretiens).

### I.3.2. Mesure de la distance ou de la dissimilarité entre le PLU(i) et les autres contextes d'action publique

Maintenant que nous savons comment éclairer les systèmes d'articulation du PLU(i) aux politiques déjà conduites localement (cf. I.3.1), nous cherchons un moyen de cerner quelles sont les attentes des élus à travers le PLU(i). Nous répartissons ces motifs d'utilisation possibles au sein des trois variables qui nous ont déjà servi pour le codage des entretiens : *outils, sujets*<sup>323</sup>, *usages* (cf. I.1.3, I.2.2). **Pour le formuler autrement, la question est de savoir si la prise en main du PLU(i) entraîne des différences**<sup>324</sup> **notables, sur ces trois plans, par rapport à ce que d'autres dispositifs techniques permettent de faire.** Ainsi on peut espérer conclure sur les apports du PLU(i) à la question paysagère dans le cadre de l'urbanisme prévisionnel puis opérationnel, en fonction des souhaits formulés par les élus rencontrés.

<sup>323</sup> La catégorie principale dans MAXQDA était en réalité celle des « enjeux », regroupant ensuite différents sujets traités. Nous nous appuyons davantage sur ce niveau de sous-codage des « sujets » pour conduire la présente analyse. Les critères sur lesquels nous nous basons n'aboutissent pas à un classement par types comme pour les deux autres variables testées, mais ils visent les sujets abordés dans le PLU(i) selon leurs propriétés intrinsèques (géographique, physique) ou extrinsèques, c'est-à-dire attribuées par les acteurs eux-mêmes (enjeux, objectifs).

<sup>324</sup> Nous préférons le terme « différence » à celui de « changement », bien que la nuance soit mince, parce que « changement » implique une différence par rapport à une situation passée et il ne faut pas oublier que certains contextes d'action se déroulent en parallèle du PLU(i), c'est-à-dire en même temps.



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2022. D'après André Lemelin, Méthodes quantitatives, 2004 (en ligne, consulté le 22.02.2022), [http://www.lemelin-metho.ucs.ics.ca/wp-content/uploads/1\\_5.pdf](http://www.lemelin-metho.ucs.ics.ca/wp-content/uploads/1_5.pdf).

Figure 36 : Schéma explicatif de la mesure de distance ou de dissimilarité entre le PLU(i) et les autres contextes d'action

Il s'agit donc d'entreprendre une comparaison entre le PLU(i) (contexte A) et les autres contextes d'action reliés (contexte B), ce qui peut s'apparenter à une mesure de *distance* ou de *dissimilarité* en statistique (cf. figure 36). Or, il est nécessaire de se baser sur des données chiffrées - appelées *indices de dissimilarité* en statistique - de sorte à évaluer quelle est la variable la plus parlante parmi les trois qui nous intéressent. Nous avons donc attribué des valeurs, allant de 0 à 2, permettant de mesurer les différences d'utilisation entre les instruments, selon les trois variables. La valeur « 0 » marque l'absence de différence, tandis que « 2 » manifeste au contraire beaucoup de différences, les paliers intermédiaires s'échelonnant de 0,5 en 0,5. Les objets à comparer sont ceux obtenus grâce aux MAXMaps : pour rappel, ce sont les instruments ou contextes d'actions ciblés par les personnes interrogées, dont les sujets sont détaillés grâce aux diagrammes circulaires dans les MAXMaps. Lorsqu'un de ces instruments ou contextes est dédié au paysage à plus de 50 %, alors il compte pour 1 dans le calcul. Dans le cas contraire, nous estimons qu'il n'est pas jugé aussi déterminant que d'autres par les acteurs, aussi influence-t-il le calcul de la *distance* ou de la *dissimilarité* entre A et B dans une moindre mesure (il vaut alors 0,5) : par exemple, la « démarche de PLU(i) en général » d'après les élus de Treffendel, Languenan ou Mondevert (cf. figures 30, 31 et 33) n'a pas pour priorité la mise en œuvre des objectifs de qualité paysagère dans l'aménagement du territoire. En revanche, si aucun objet dans le contexte B ne lui fait face selon le critère évalué (cf. figure 36, ex. w), alors l'*indice de distance* ou de *dissimilarité* est de :  $0,5 - 0 = 0,5$ , soit l'équivalent de sa valeur de départ.

Nous considérons les enjeux suivants comme relevant de l'action sur le paysage :

- **connaître le paysage** : comprend toutes les occasions donnant lieu à une (re)découverte des paysages locaux par les acteurs du territoire dans toutes ses composantes<sup>325</sup>, qu'elles soient

<sup>325</sup> « L'identification, la caractérisation et la qualification des paysages constituent la phase préliminaire de toute politique du paysage. Elles impliquent une analyse de paysage aux plans morphologique, archéologique, historique, culturel et naturel, et leurs interrelations, ainsi qu'une analyse des transformations. La perception du paysage par les populations, tant dans son évolution historique que dans ses significations récentes, devrait être également analysée », Recommandation du Comité des ministres aux États membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Strasbourg, 2008.

organisées au préalable lors d'études de diagnostic ou qu'elles soient la conséquence d'une action ponctuelle ou d'un travail plus généraliste en termes de thématiques traitées<sup>326</sup> ;

- **protéger le paysage** : « comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et /ou de l'intervention humaine<sup>327</sup> » ;
- **aménager le paysage** : « comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration et ou la création de paysages<sup>328</sup> » ;
- **entretenir / gérer le paysage** : « comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales<sup>329</sup> » ;
- **améliorer la qualité de vie** : comprend les actions cherchant à améliorer le bien-être et la santé des habitants :
  - par une augmentation de l'accessibilité aux différents espaces de la commune, notamment les centres-bourgs et les paysages de qualité, via des cheminements doux ;
  - par l'aménagement soigné de lieux de sociabilité favorisant les rencontres et le partage harmonieux de l'espace ;
  - concourant globalement à l'amélioration du cadre de vie et donc à une attractivité touristique et résidentielle nouvelle ou renforcée ;
- **favoriser les activités locales** : comprend les actions tournées vers la valorisation des productions locales en général et des infrastructures qui portent ou soutiennent ces activités et créent des circuits courts, dans le respect des objectifs de développement durable et dans un souci d'intégration des populations au sein de dynamiques participatives ou collectives.

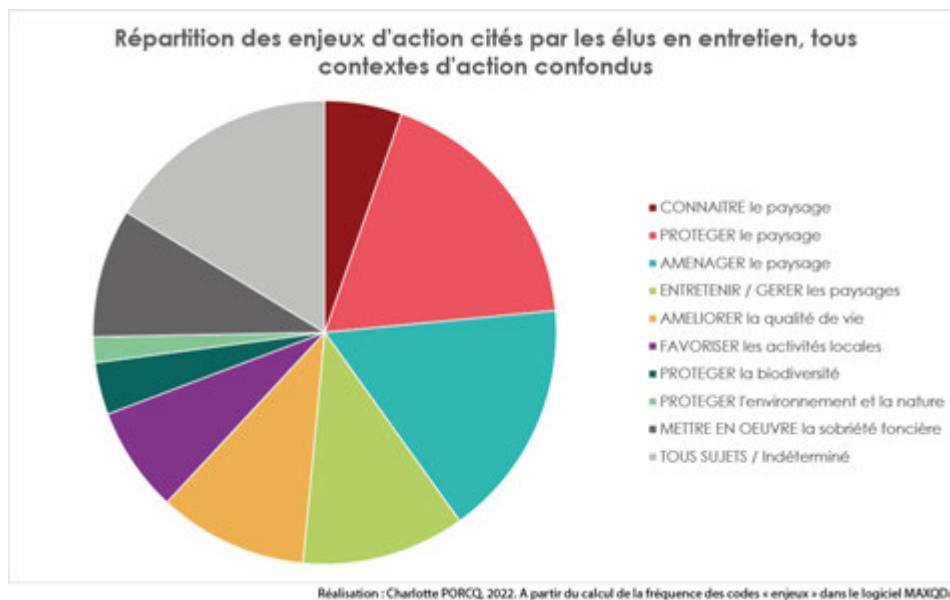


Figure 37 : Des discours « élus » dédiés à 70 % environ aux enjeux d'action sur le paysage dans les entretiens conduits entre 2019 et 2020, tous contextes d'action confondus

<sup>326</sup> Mathieu Gigot et Arnaud de Lajarte montrent que l'élaboration comme la mise en œuvre du PLU « crée[nt] des situations sociales d'apprentissage autour du paysage » et que « quel que soit le sens donné au mot paysage, les débats génèrent un temps didactique », in M. Gigot, A. de Lajarte, « Le plan local d'urbanisme français : un instrument orienté de pédagogie citoyenne du paysage », *Projets de paysage*, n° 18, 2018 [en ligne]. « Connaître le paysage » peut être considéré comme le premier stade de l'action paysagère.

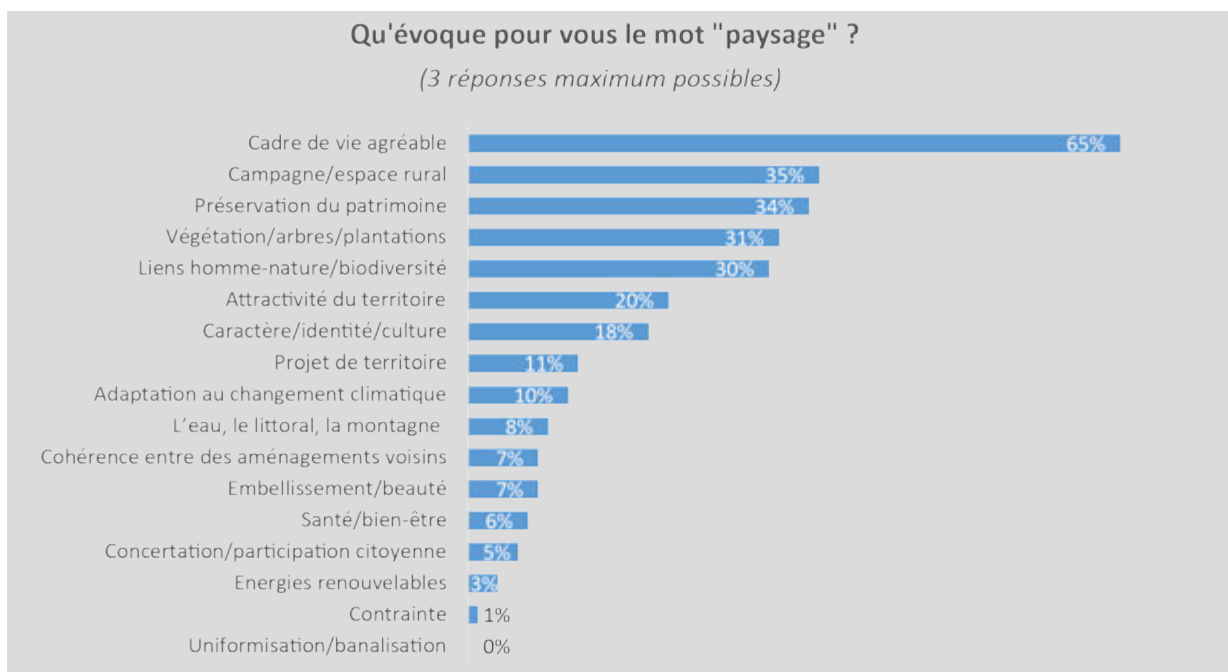
<sup>327</sup> Convention Européenne du Paysage, Florence, 2000.

<sup>328</sup> Ibidem.

<sup>329</sup> Ibid.

Les quatre premiers enjeux sont directement liés au paysage (cf. encadré 4). Si le mot est relativement peu employé par les élus rencontrés ( $\approx 10\%$  des segments codés selon ces quatre enjeux, dont quatre pourcents associés à l'objectif de protection), les **éléments cités** (appartenant presque autant au paysage « naturel » ( $\approx 28\%$ ) qu'au paysage « bâti » ( $\approx 31\%$ )<sup>330</sup>) et les **notions d'ambiance et d'identité à préserver, valoriser ou créer** ( $\approx 10\%$ ), de **transition spatiale à soigner** ( $\approx 2\%$ ), de **d'intégration à réussir** ( $\approx 16\%$ ), de **ressources à mettre à profit** ( $\approx 18\%$ ), aident à cerner comment se répartit l'action des élus en matière de paysage. Trois de ces quatre premiers enjeux sont volontairement calqués sur la *Convention Européenne du Paysage* (CEP) de 2000, afin d'observer comment ces champs d'action se déploient à l'échelle des communes françaises (cf. figure 37). Nous choisissons d'y ajouter les thèmes « améliorer la qualité de vie » et « favoriser les activités locales », considérant que la définition du paysage, recommandation pour l'application de la CEP à l'appui, peut être élargie au *cadre de vie* au sens large, englobant tous les usages au sein d'un espace perçu comme paysage par les populations, non seulement l'habitat mais aussi les activités économiques :

« Ce nouveau concept [le concept de paysage tel qu'énoncé par la CEP] exprime [...] la volonté d'affronter de façon globale et frontale le thème de la qualité des lieux où vivent les populations, reconnue comme condition essentielle pour le bien-être (compris au sens physique, physiologique, psychologique et intellectuel) individuel et social, pour un développement durable et comme ressource favorisant les activités économiques<sup>331</sup> ».



Source : Enquête CGEDD - Cerema - AMF - ANCT auprès des élus français (1 400 réponses exploitables), juin/juillet 2021.

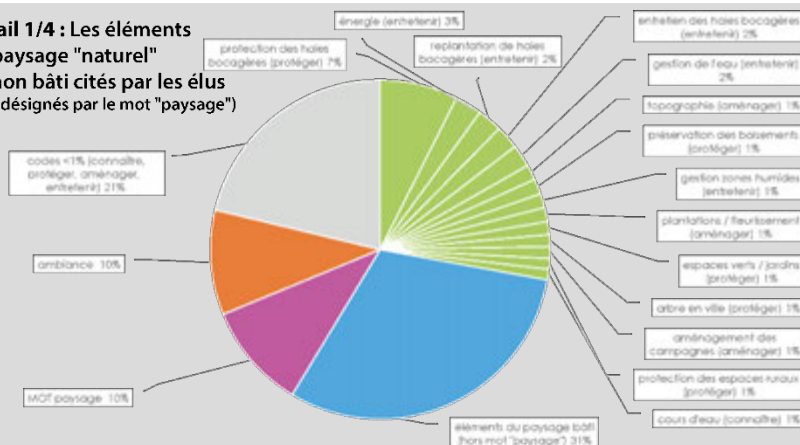
On note que les élus ayant répondu à l'enquête du CGEDD associent le mot « paysage » à un « cadre de vie agréable » ainsi qu'à « l'attractivité du territoire » (65 % et 20 % des réponses). Toutefois, la santé et le bien-être n'y sont pas invariablement rattachés puisqu'ils ne totalisent que six pourcents des réponses.

**Encadré 3 : Les résultats du questionnaire réalisé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD, Ministère de la Transition écologique) au sujet de la définition du paysage par les élus (inter)communaux, afin d'anticiper un « Plan d'action sur la formation et la sensibilisation au paysage et à l'approche paysagère des élus locaux ».**

<sup>330</sup> Ces taux s'équilibrent aussi en tenant compte dans le calcul des éléments cités par les élus qui représentent moins d'un pourcent des segments codés. « Paysage naturel ou non bâti » :  $\approx 36\%$ . « Paysage bâti » :  $\approx 37\%$ .

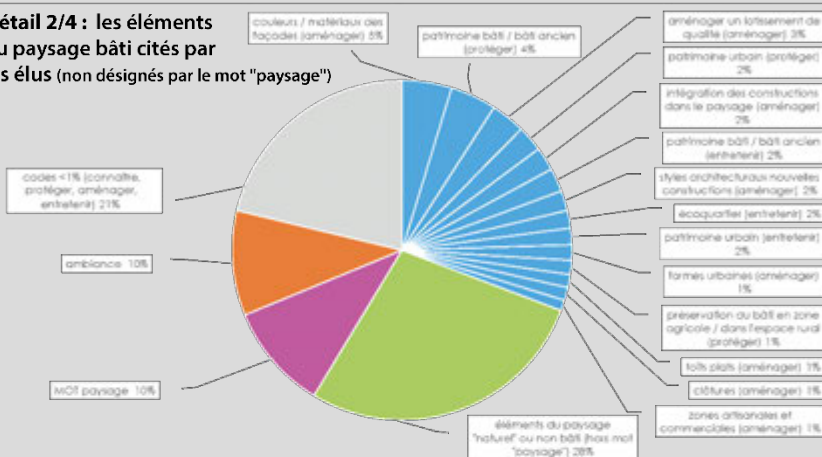
<sup>331</sup> *Recommandation du Comité des ministres aux États membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, Strasbourg, 2008.

**Détail 1/4 : Les éléments du paysage "naturel" ou non bâti cités par les élus (non désignés par le mot "paysage")**



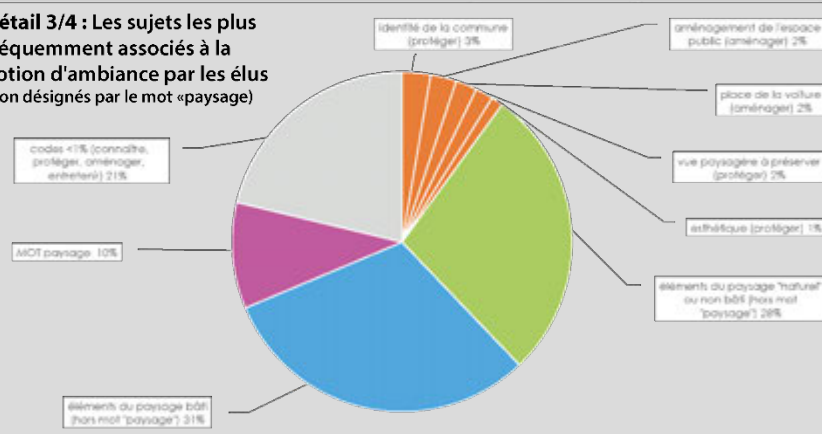
**Détail 1/4 :** On remarque que les propos des élus portent essentiellement sur le végétal, et au sein de cette catégorie d'objets, sur les haies bocagères en particulier, qui sont caractéristiques du paysage breton et qui occupent une place de plus en plus importante dans le processus d'élaboration du PLU(i) (cf. chap. 4, chap. 5 : II.1.3). L'eau se fait plus discrète mais sa présence est notable. Les éléments du paysage « naturel » ou non bâti se classent dans les enjeux de protection en premier, et d'entretien en second.

**Détail 2/4 : les éléments du paysage bâti cités par les élus (non désignés par le mot "paysage")**



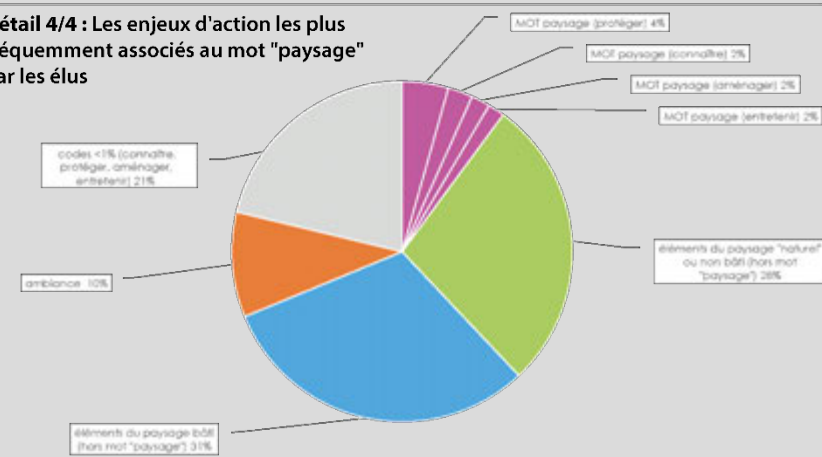
**Détail 2/4 et 3/4 :** On observe que l'intégration du bâti dans le paysage, vu sous l'angle patrimonial, est le motif d'action prioritaire pour les élus, ce qui positionne ici l'enjeu de l'aménagement des zones urbanisées avant celui de la protection, bien que ce dernier le suive de près. Les couleurs, les matériaux des façades et des clôtures, le style architectural des nouvelles constructions reviennent souvent dans les entretiens, précédant l'intérêt pour le gabarit et l'implantation du bâti sur la parcelle. L'esthétique recherchée est le fruit de l'apparence plus que de la disposition des volumes dans l'espace. En termes d'ambiance à préserver ou créer, on peut également souligner la valeur accordée à l'harmonie visuelle, dont émane l'identité des lieux.

**Détail 3/4 : Les sujets les plus fréquemment associés à la notion d'ambiance par les élus (non désignés par le mot «paysage»)**



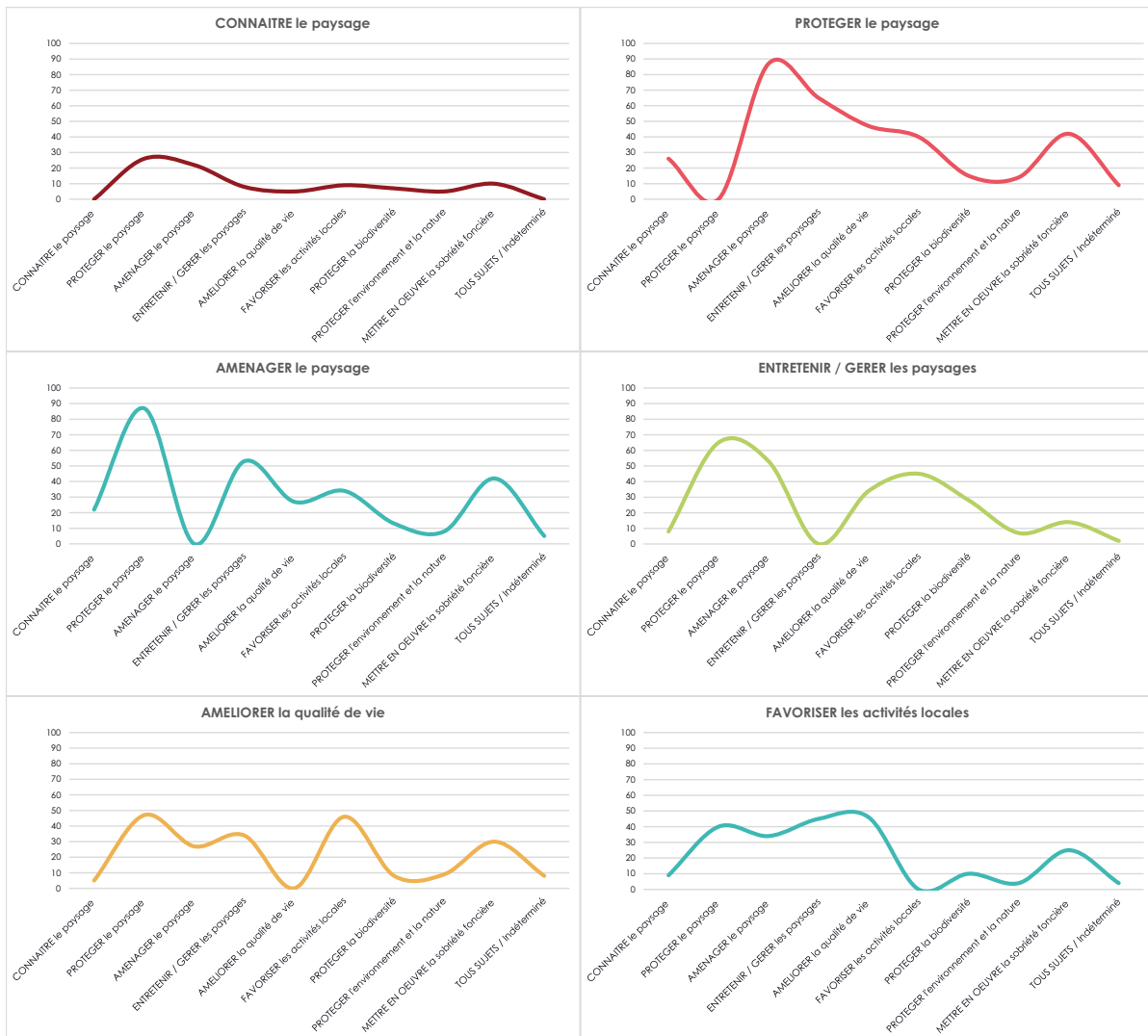
La manière d'habiter ces lieux, sur le plan des relations sociales et du rapport au milieu, est en revanche moins questionnée.

**Détail 4/4 : Les enjeux d'action les plus fréquemment associés au mot "paysage" par les élus**



**Encadré 4 : Détail des objets ou des sujets au sein des enjeux traités par les élus (codes > 1 %)**

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2022. A partir du calcul de la fréquence des codes, effectué au moyen du logiciel MAXODA, par rapport à la totalité des segments codés sous les thématiques « connaître/protéger/aménager/entretenir le paysage », tous contextes d'action confondus.



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2022. A partir du calcul des cooccurrences entre codes dans les 22 entretiens « élus », par le « navigateur des liens entre codes » dans MAXQDA.

**Figure 38 : Les liens faits par les élus en entretiens entre les enjeux d'action, évalués au moyen du calcul des cooccurrences de codes dans le logiciel MAXQDA (1/2) : les enjeux d'action sur le paysage**

Des liens entre les six enjeux sélectionnés sont d'ailleurs tissés par les 22 élus eux-mêmes, en témoignent les graphiques indiquant le nombre de cooccurrences calculées entre eux dans les entretiens au moyen du logiciel MAXQDA (cf. figure 38). Le bloc constitué par ces six catégories de codes, placées en premier à gauche sur l'axe des abscisses, se détache assez nettement des quatre enjeux suivants. Rapprocher « protéger la biodiversité » et « protéger l'environnement et la nature » des six précédents aurait été possible suivant l'argument que l'entrée « biodiversité » ou « environnement » peut déboucher sur une action sur le paysage, au même titre que l'entrée « paysage » peut conduire à fréquenter des thématiques et des objets très divers (cf. I.1.2, démonstration au sujet des OAP). Néanmoins, ces deux enjeux, parfois associés au paysage, totalisent chacun rarement<sup>332</sup> plus de dix cooccurrences avec les six premiers (cf. figure 39), entre lesquels le nombre de cooccurrences se situe autour de 35 en moyenne<sup>333</sup>.

<sup>332</sup> La seule exception notable est la trentaine de cooccurrences calculées entre « entretenir / gérer les paysages » et « protéger la biodiversité ».

<sup>333</sup> Nombre de cooccurrences le plus bas : « connaître le paysage » et « améliorer la qualité de vie ». Nombre de cooccurrence le plus élevé : « protéger le paysage » et « aménager le paysage ».

Quant à la volonté de « mettre en œuvre la sobriété foncière », bien que touchant quelquefois de près les objectifs de protection et d'aménagement du paysage, nous considérons qu'elle vise avant tout l'économie d'espaces, par le biais de la densification ou de la sauvegarde des parcelles agricoles. La différence réside dans le fait qu'elle n'est pas menée par une ambition paysagère à la base, même s'il arrive qu'elle concoure *in fine* à la préservation du paysage.

La seule ambiguïté que nous assumons à ce stade concerne l'utilisation du terme « local » par les élus. En effet, si le mot sert à qualifier des activités en phase avec le développement durable, créatrices de paysages par les relations qu'elles (re)nouent entre les hommes et dans l'espace (voir les définitions *supra*), il est important de vérifier quelle est la *posture* de l'interlocuteur qui le mobilise. Il s'avère que la promotion du local correspond à la fois à l'*esprit* d'un projet, tel que le pôle enfance-jeunesse en bois, paille et terre de Quistinic<sup>334</sup>, et à un *positionnement* politique qui s'effectue souvent en opposition par rapport à des démarches *top-down*, propres à l'urbanisme réglementaire notamment et par conséquent, à la planification territoriale. Or c'est dans ce cadre que s'inscrivent les *objectifs de qualité paysagère*<sup>335</sup> sur lesquels nous enquêtons. Il arrive que la revendication du local soit un *leitmotiv* du discours mais que ses vertus motrices ne soient que peu exploitées pour monter un projet, autrement dit, qu'elle ne soit pas suivie d'effets dans l'action. À ce moment-là, peut légitimement se poser la question du rapport entretenu au paysage, et de savoir si cette vision est compatible avec la philosophie de la CEP. Nous serons donc particulièrement attentifs à ce point dans la présentation des groupes d'élus et dans l'analyse de leurs modes d'action.

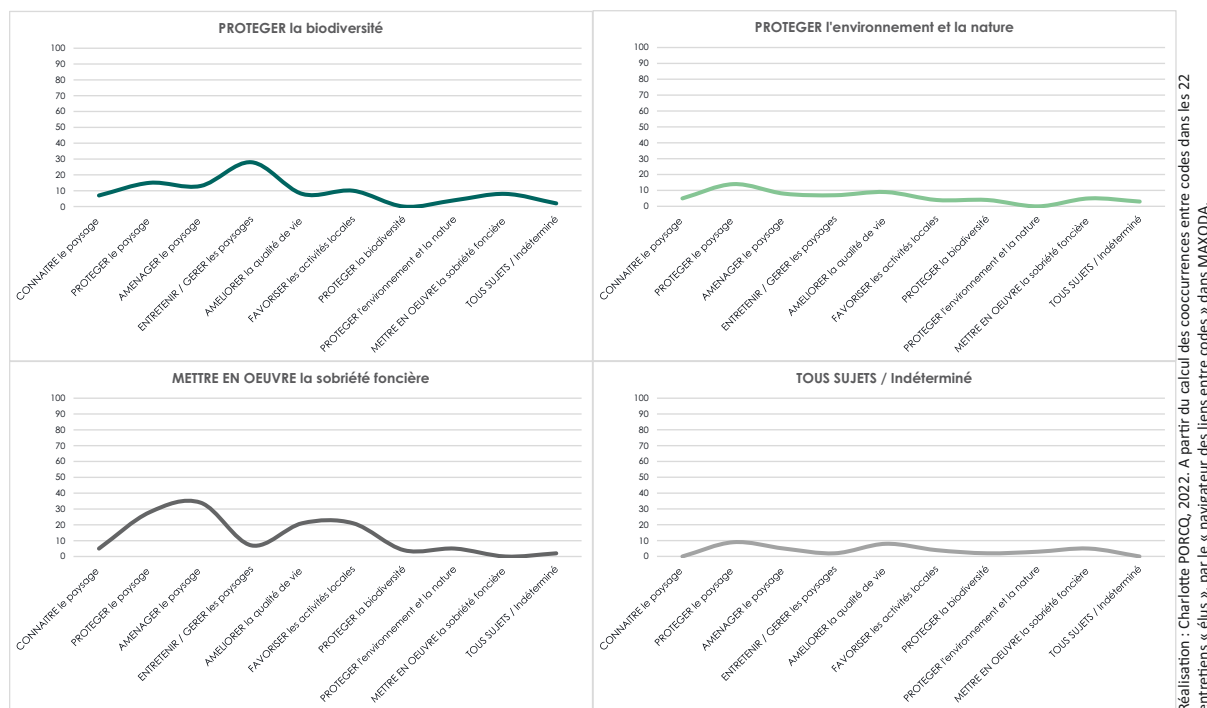


Figure 39 : Les liens faits par les élus en entretiens entre enjeux d'action, évalués au moyen du calcul des cooccurrences de codes dans le logiciel MAXQDA (2/2) : les autres enjeux

<sup>334</sup> Ce projet a fait l'objet de chantiers participatifs, afin de sensibiliser la population aux éco-matériaux d'une part, et d'autre part de dessiner collectivement, le plus en amont possible, les futurs usages et fonctionnements des locaux. Cf. fiche en ligne disponible sur le site de BRUDED [consultée le 21.02.2022]. <https://www.bruded.fr/projet/pole-enfance-jeunesse-construit-avec-des-materiaux-biosources-a-quistinic-56/>

<sup>335</sup> Pour rappel, ils sont contenus dans la loi Alur de 2014 qui confère aux documents d'urbanisme et de planification un rôle majeur quant à ceux-ci, puisqu'ils ont le devoir de les promouvoir, de les définir eu égard à un territoire donné et de les faire respecter.



Chaque MAXmap a donc été analysée de sorte à remplir trois tableaux (un pour chaque variable), dans lesquels les élus occupent les lignes, et les critères composant chaque variable se présentent en colonne. Nous intégrons ces trois tableaux au corps de texte car ils indiquent quels critères ont été choisis (en colonne) pour mesurer les spécificités du PLU(i) eu égard aux *outils utilisés*, aux *sujets traités* et aux *usages appliqués aux outils* (cf. tableaux 7, 8 et 9). Si le travail a été effectué pour les 22 élus, l'intérêt est ensuite de considérer les résultats obtenus par groupes d'élus, d'où les quatre lignes ajoutées pour inscrire les totaux par groupes. Au cours de la présentation par ensembles d'acteurs, dans la partie suivante, ces éléments seront mis en forme à l'aide de diagrammes en radar, qui réuniront les trois variables. Pour cela, les données seront traduites en pourcentage, permettant de mieux les comparer. On observe que la variable « types d'outils » est détaillée en six critères (score maximal possible par ligne :  $6 \times 2 = 12$ ), tandis que la variable concernant les « sujets traités » est détaillée en sept critères (score maximal possible par ligne :  $7 \times 2 = 14$ ), et que la variable « types d'usages » est détaillée en huit critères (score maximal possible par ligne :  $8 \times 2 = 16$ ). En vue d'harmoniser les résultats, ceux issus du premier tableau seront divisés par douze, ceux provenant du deuxième, seront divisés par quatorze, et ceux tirés du troisième, par seize.

(comparaison comprenant instruction du droit des sols)	outils de connaissance PLU(i)	outils de projet PLU(i)	outils d'urbanisme opérationnel ou pré-opérationnel PLU(i)	outils de protection PLU(i)	outils d'action foncière PLU(i)	outils de réglementation des formes urbaines PLU(i)	TOTAL différences via le PLU(i)	TOTAL global différences PLU(i) / hors PLU(i)
Adjoint Treffendel	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	1,0	2,0	3,0
Maire Quistinic	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0
Maire Corseul	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	2,0
Adjointe Vitré	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0
Maire Riantec	0,0	0,0	0,5	1,0	0,0	0,0	1,5	3,0
Adj. Ploûer-sur-R.	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	2,0	5,0
Adjoint Hennebont	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,0	4,0
total G.3	0,5	2,0	1,5	1,0	1,5	1,5	8,0	
Maire Maxent	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	1,0	2,0	2,0
Maire Plélan-le-G.	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	4,5
Adjoint Lanvallay	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	1,0	2,0	3,0
Maire Saint-Thurial	0,0	1,0	0,5	0,0	0,5	0,0	2,0	3,0
Maire Languédias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0
Maire Évran	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,5
total G.4	1,0	1,0	0,5	2,0	0,5	2,0	7,0	
Maire Brusvily	0,0	0,5	0,0	1,0	0,0	0,0	1,5	3,5
Maire Cornillé	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0
Maire Plancoët	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,0	1,5	4,0
Maire Mondevert	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	3,5
Adjoint Languenan	0,0	0,5	0,0	0,0	1,0	0,0	1,5	3,5
Maire Lanvaudan	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	2,5
Maire Saint-Péran	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	3,5
total G.1	0,0	3,0	0,0	1,0	1,5	1,0	6,5	
Maire Calan	1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	1,5
Adj. Châteaubourg	1,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	4,0	4,0
total G.2	2,0	2,5	1,0	0,0	0,0	0,0	5,5	
	3,5	8,5	3,0	4,0	3,5	4,5	27,0	77,0

0 = pas de différence      2 = beaucoup de différences

Réalisation : Charlotte Porcq, 2021. A partir des MAXMaps obtenus grâce à MAXQDA.

**Tableau 7** : Évaluation chiffrée des différences engendrées par l'utilisation du PLU(i) par rapport à d'autres contextes d'action paysagère, **en termes de types d'outils mobilisés** (évaluation non pondérée en fonction de l'épaisseur des liens tissés entre les contextes dans les MAXMaps, sauf lorsque la pertinence de l'outil est en jeu)

	enjeux PLU(i) <i>(ex : protéger le paysage)</i>	objets / sujets PLU(i) <i>(ex : haies bocagères)</i>	échelles géographiques PLU(i) <i>(ex : de la trame bleue au cours d'eau et inversement)</i>	zones géographiques PLU(i) <i>(ex : des zones urbanisées aux zones rurales et inversement)</i>	thématique PLU(i) <i>(ex : nature en ville)</i>	objectif PLU(i) <i>(ex : développement durable)</i>	matériel / immatériel PLU(i) <i>(ex : de la participation à la gestion matérielle et investissement)</i>	TOTAL différences via le PLU(i)
<i>(comparaison comprenant instruction du droit des sols)</i>								
Maire Quistinic	2	0,5	0,5	0	0	0,5	0	3,5
Adjoint Treffendel	0,5	1	0	0	0,5	0	0,5	2,5
Maire Corseul	0,5	1	1	1,5	0	0	0	4
Adjoint Hennebont	0,5	0,5	1	0	1	0	0	3
Adjointe Vitré	0	0,5	0	0,5	0	0	0	1
Maire Riantec	1	2	0	0	1,5	0	0	4,5
Adj. Plouër-sur-R.	1	0,5	0,5	0	0	0	0,5	2,5
total G.3	5,5	6	3	2	3	0,5	1	21
Maire Languédias	1	0	0,5	0	0	0	1,5	3
Maire Plélan-le G.	0	0,5	0,5	0,5	0	0	0	1,5
Maire Saint-Thurial	0,5	0,5	0	0	1,5	0	0	2,5
Maire Maxent	0,5	0,5	0	0	0	0	0	1
Maire Evran	0	0	0	0	0,5	0	0	0,5
Adjoint Lanvallay	0,5	0,5	0	0	0	0	0	1
total G.4	2,5	2	1	0,5	2	0	1,5	9,5
Maire Mondevert	1	0,5	0	1,5	0	0	0	3
Maire Cornillé	0	0	0	0	0	0	0	0
Maire Plancoët	1	0	0	1	1	0,5	0,5	4
Maire Brusvily	1	0	0	1	0	0	0	2
Adjoint Languean	0,5	1,5	0	0	0,5	0	0	2,5
Maire Lanvaudan	0,5	1	0	0	0	0	0	1,5
Maire Saint-Péran	0,5	0,5	0	0,5	0	0	0	1,5
total G.1	4,5	3,5	0	4	1,5	0,5	0,5	14,5
Maire Calan	1,5	1,5	0,5	0	1,5	0	1	6
Adj. Châteaubourg	2	1	0	0	0,5	1,5	0,5	5,5
total G.2	3,5	2,5	0,5	0	2	1,5	1,5	11,5
	16	14	4,5	6,5	8,5	2,5	4,5	56,5

0 = pas de différence      2 = beaucoup de différences

Réalisation : Charlotte Porcq, 2021. A partir des entretiens « élus » 2019-2020.

**Tableau 8 :** Évaluation chiffrée des différences engendrées par l'utilisation du PLU(i) par rapport à d'autres contextes d'action paysagère, en termes de sujets traités

	gouvernance PLU(i)	expertise PLU(i)	démarche de projet PLU(i)	outil en lui-même PLU(i)	pour l'enjeu en lui-même PLU(i)	traduction d'un projet PLU(i)	communication avec les habitants PLU(i)	communication avec les services techniques PLU(i)	TOTAL différences via le PLU(i)	TOTAL global différences PLU(i) / hors PLU(i)
<i>(comparaison comprenant instruction du droit des sols)</i>										
Adjoint Treffendel	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	1,0	3,0
Adjoint Hennebont	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,0	3,5
Adjoint Quistinic	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,5	1,0	0,0	2,0	2,5
Adjoint Plouër-sur-R.	1,0	0,5	1,0	0,5	0,0	2,0	0,5	0,0	5,5	8,0
Maire Corseul	1,5	0,0	2,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	5,0	6,0
Adjointe Vitré	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,5
Maire Riantec	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	1,0	0,0	2,0	4,0
total G.3	3,0	0,5	3,5	1,0	0,5	5,0	2,5	0,5	16,5	
Maire Maxent	2,0	0,0	1,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	7,0
Maire Plélan-le-G.	1,5	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,5	0,0	3,0	7,0
Maire Languédias	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	2,0	9,0
Maire Saint-Thurial	0,0	1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	3,0	4,0
Maire Evran	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	10,5
Adjoint Lanvallay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0
total G.4	4,5	1,0	1,5	2,0	1,0	0,0	2,0	2,0	14	
Maire Brusvily	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	4,5
Maire Cornillé	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	3,0
Maire Mondevert	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	2,5
Adjoint Languean	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	2,5
Maire Lanvaudan	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	4,0
Maire Saint-Péran	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	7,5
Maire Plancoët	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0
total G.1	0,5	0,5	2,5	0,5	0,0	1,0	0,0	0,0	5,0	
Maire Calan	1,0	0,0	1,5	2,0	2,0	1,0	1,0	0,5	9,0	9,0
Adj. Châteaubourg	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	0,0	1,5	9,5	9,5
total G.2	2,0	1,0	2,5	4,0	4,0	2,0	1,0	2,0	18,5	
	10	3	10	7,5	5,5	8	5,5	4,5	54	124,5

0 = pas de différence      2 = beaucoup de différences      Réalisation : Charlotte Porcq, 2021. A partir des MAXMaps obtenues grâce à MAXQDA.

**Tableau 9 :** Évaluation chiffrée des différences engendrées par l'utilisation du PLU(i) par rapport à d'autres contextes d'action paysagère, en termes de types d'usages (démarche de projet = qualité de la méthode ; traduction d'un projet = qualité du projet retenu ; communication avec les habitants = qualité du document produit + qualité du dialogue ; communication avec les services techniques = qualité du dialogue)

## II. Le PLU(i), un instrument parmi d'autres dans une boîte à outils « paysage » ?

Le titre de cette partie, qui présente les résultats de l'analyse des données selon la méthodologie décrite ci-dessus, fait référence à la boîte à outils conçue par le bureau d'études de paysagistes Passeurs pour le compte du Département d'Ille-et-Vilaine en 2019. Elle propose des fiches présentant les « documents cadres » (ex. : Atlas des paysages), les « lois et traités » (ex. : Loi littoral), les « outils d'aménagement » (ex. : végétalisation des espaces urbains), les « outils de gestion » (ex. : Observatoires photographiques des paysages) et enfin les « outils réglementaires » (ex. : allée/alignement d'arbres) disponibles afin de conduire une politique paysagère à l'échelle (inter)communale. Certains outils du PLU(i), tels que les emplacements réservés, les éléments de paysage à préserver, ou encore les espaces boisés classés (EBC), font d'ailleurs l'objet d'une fiche. Cette manière d'aborder le PLU(i) est intéressante car elle rappelle que le PLU(i) est inséré dans un « environnement » constitué d'instruments divers, et elle insiste sur la possibilité de les coupler afin de composer une véritable ligne politique. Elle permet de réévaluer le classement des élus interrogés en fonction de leur utilisation du PLU(i) (cf. figure 40), en tenant compte des autres outils ou contextes d'action mobilisés en complément (cf. figure 41). Par exemple, si les élus de Saint-Thurial et Languenan font un usage moyen du PLU(i) en vue de mettre en œuvre les enjeux paysagers dans l'aménagement - c'est-à-dire dans la moyenne par rapport aux autres témoignages d'acteurs (cf. figure 40) -, ils mettent en réalité beaucoup plus l'accent sur le PLU(i), comparativement aux dispositifs de nature différente, que d'autres communes (cf. figure 41).

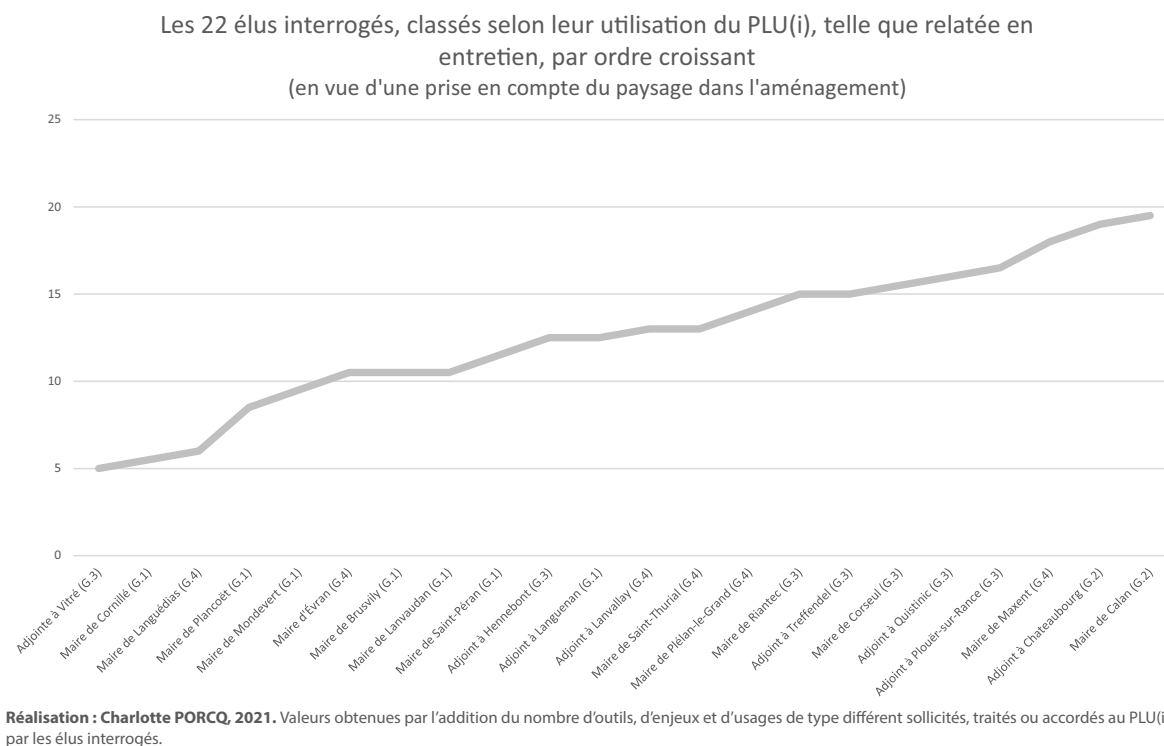
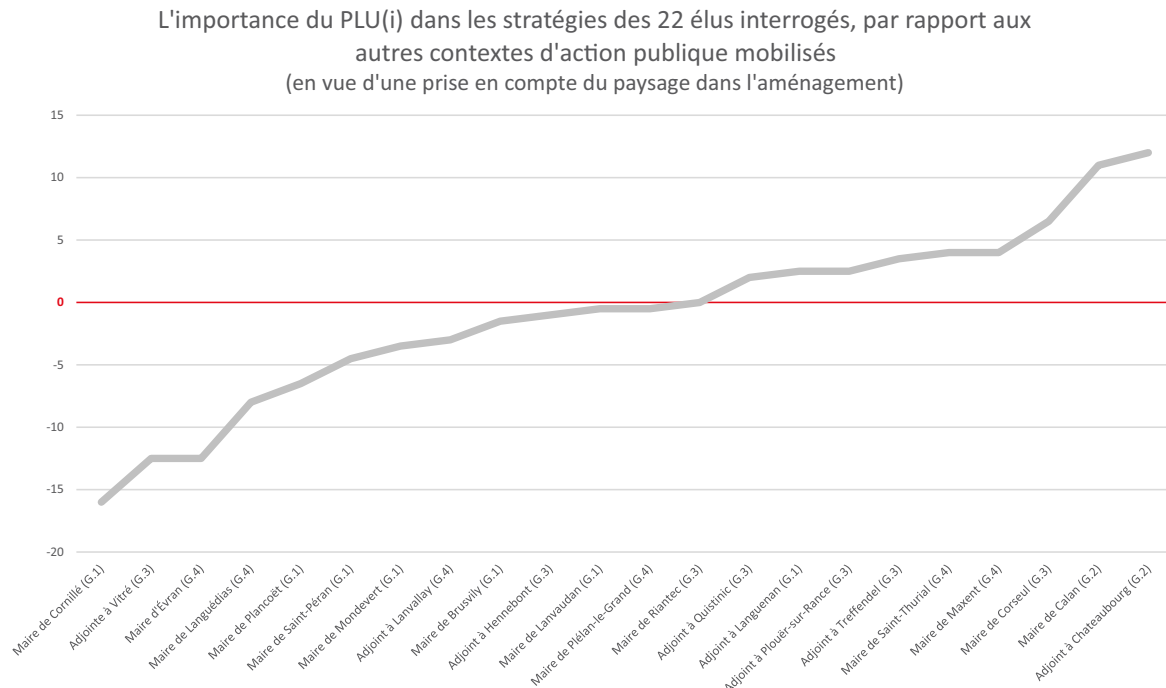


Figure 40 : Le classement des 22 élus interrogés selon leur utilisation du PLU(i) en valeurs absolues



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. Valeurs obtenues par le calcul de la différence entre le taux d'expériences vécues en dehors du PLU(i) et le total des différences engendrées par l'utilisation du PLU(i), par rapport aux autres instruments ou contextes d'action publique. Valeurs supérieures à 0 lorsque le PLU(i) est davantage utilisé.

Figure 41 : L'utilisation du PLU(i) par rapport aux autres contextes d'action publique

Or il nous semble aussi qu'il faille considérer la spécificité du PLU(i), document qui se caractérise par son volet réglementaire et son échelle d'application très fine, au sein d'un « écosystème » politique local, à l'intérieur duquel les réponses techniques côtoient des jeux d'acteurs qui influent également sur le PLU(i) et son utilisation. C'est pourquoi nous posons la question suivante : le PLU(i) est-il réellement un instrument parmi d'autres dans une boîte à outils « paysage » du point de vue des élus ? Cette problématique sera traitée à travers la présentation des quatre groupes d'élus. Ces ensembles se distinguent chacun par une manière d'envisager le PLU(i) par rapport à la façon dont le paysage est perçu et éventuellement déjà pris en compte dans le cadre de l'action publique communale.

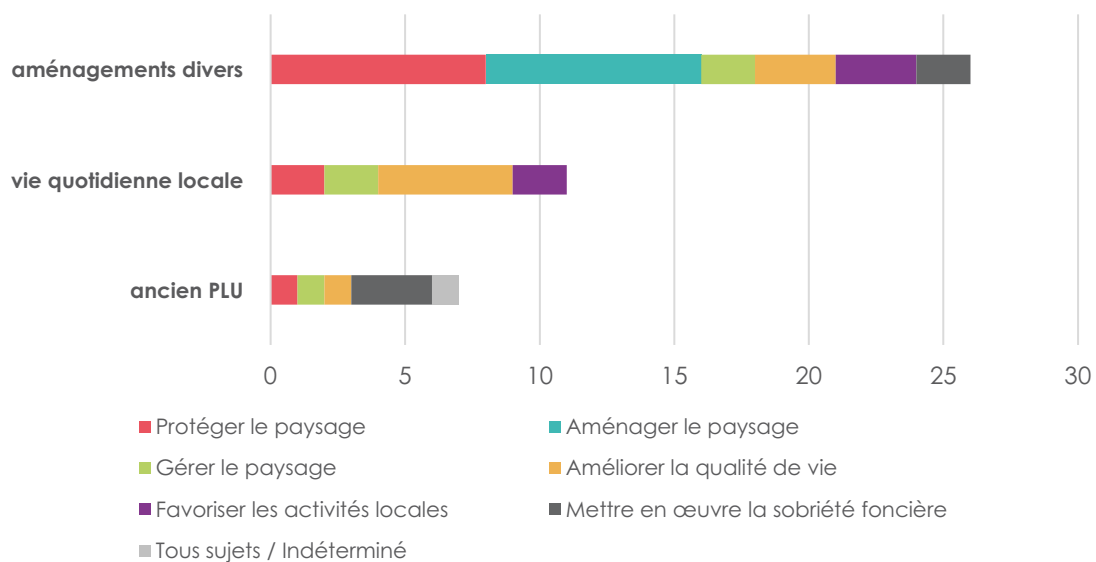
## II.1. Le PLU(i) en conflit avec la politique de proximité au quotidien (Groupe 1)

### II.1.1. Un paysage pratiqué plus que perçu

Ce premier ensemble regroupe les élus de sept communes : les maires et adjoint de Mondevert, Cornillé, Plancoët, Brusvily, Saint-Péran, Languenan et Lanvaudan. Il est fondé sur l'expérience partagée de trois contextes d'action différents, indépendants du nouveau PLU(i), par l'intermédiaire desquels les élus affirment avoir soulevé des enjeux relatifs au paysage (cf. figure 42). Ce vécu fait tout d'abord la part belle à l'urbanisme opérationnel, puisque plus de 20 cooccurrences, sur les sept entretiens concernés, font coïncider paysage et « aménagements divers ». Nous avons appliqué le code générique « aménagements divers » aux segments dans lesquels les visées de l'opération en elles-mêmes sont l'objet du discours, au détriment des leviers techniques pour y parvenir, qui ne sont pas explicités par les acteurs interrogés. Ce profil peu techniciste est complété par l'importance accordée à la « vie quotidienne locale » (plus de dix cooccurrences sur cinq des sept entretiens) qui renvoie à l'expérience personnelle de l' élu dans l'exercice

de ses fonctions au sens large, sans qu'une action en particulier soit mise en valeur<sup>336</sup>. Enfin, la référence à l'ancien PLU réunit six acteurs sur sept mais elle concerne d'autres thématiques que le paysage pour la moitié des occurrences et représente une part relativement faible par rapport aux deux autres contextes évoqués. La majorité des actions conduites concerne la protection du paysage et l'amélioration de la qualité du cadre de vie (cf. figure 42).

**Groupe 1** : Répartition des enjeux traités dans les contextes d'action les plus fréquemment cités en dehors du PLU(i)



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021.

**Figure 42** : Les contextes d'action sur le paysage mobilisés par le Groupe 1 (hors PLU(i)). Les valeurs sont issues du calcul des cooccurrences entre les codes « outils » et « enjeux » dans MAXQDA, elles indiquent donc le nombre de croisements entre les contextes et les thèmes d'action, dans les entretiens des élus du Groupe 1.

Le détail des *objets* et/ou des *sujets* ciblés par les acteurs interrogés permet d'accéder à leur propre perception du paysage (cf. figure 43), et ainsi de préciser la ou les valeurs qui lui sont associées, que nous reprenons directement de Yvan Droz et Valérie Miéville-Ott<sup>337</sup> (cf. encadré 5). Eux-mêmes se sont inspirés des ordres de grandeur définis par Luc Boltanski et Laurent Thévenot<sup>338</sup> afin de définir ces valeurs qui « correspondent aux fonctions que les agents sociaux attribuent au paysage<sup>339</sup> » et contribuent donc à spécifier ce qu'ils entendent derrière la notion de paysage. Le diagramme en barre possède deux entrées de lecture (cf. figure 43) : horizontalement, il indique le degré de pertinence du sujet d'après les élus regroupés dans cet ensemble (ex : trois mentions des « voies douces / chemins ruraux » comme objet méritant une intervention particulière sur la totalité des sept entretiens) et verticalement, plus un sujet se

<sup>336</sup> La description de ce groupe d'élus, tant au niveau des contextes d'action cités (cf. figure 42), qu'au niveau des sujets traités (cf. figure 43), renvoie aux résultats avancés par Jacqueline Candau et Patrick Moquay concernant les élus ruraux de huit communes de la région de Sancy-Artense dans le Puy-de-Dôme. « Cette appropriation du paysage repose sur deux caractéristiques de ce bien environnemental. D'une part, son usage est toujours localisé dans l'espace. D'autre part il est pour l'essentiel la résultante de processus d'activités (urbanisation, démographie, production) dont la finalité n'est pas paysagère (les économistes parlent de produit joint ou externalité) », J. Candau, P. Moquay, « Le discours polyphonique des maires lors d'une intervention paysagère », in Martine Berlan-Darqué, Yves Luginbühl, Daniel Terrasson (éd.), *Paysages : de la connaissance à l'action*, Quae éditions, 2007, p. 221-222.

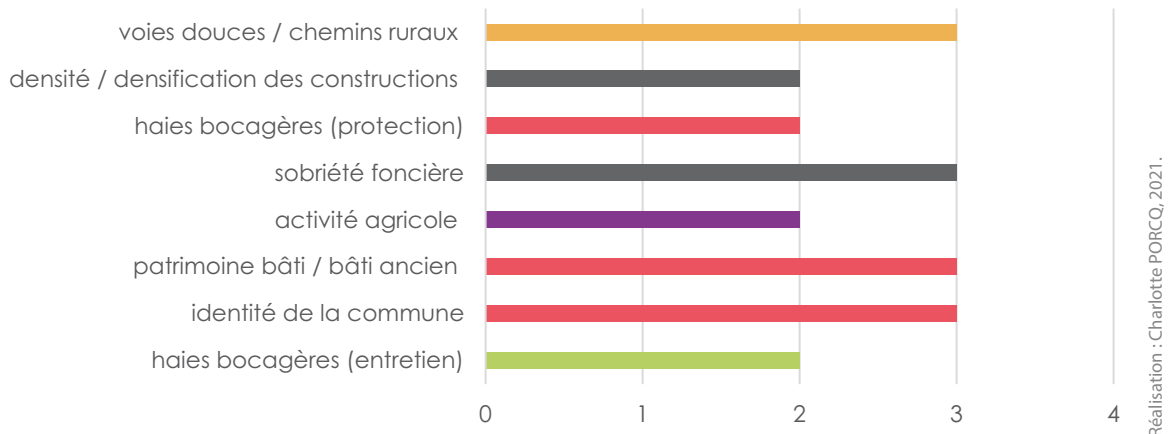
<sup>337</sup> Pour une description détaillée des différentes valeurs, voir Yvan Droz, Valérie Miéville-Ott, Jérémy Forney, et al., *Anthropologie politique du paysage. Valeurs et postures paysagères des montagnes suisses*, Karthala, 2009, p. 25-27.

<sup>338</sup> Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

<sup>339</sup> Valérie Miéville-Ott, Yvan Droz, « Évolution de la réflexion paysagère en Suisse. A partir du programme Paysages et habitats de l'arc alpin », *Économie rurale*, n° 315, 2010, p. 50.

situé en haut de la liste, plus il est évoqué par un maximum d'acteurs (ex : les « voies douces / chemins ruraux » sont présents dans les sept discours, tandis que « l'entretien des haies bocagères » n'est abordé que par quatre élus). Les couleurs des barres rappellent l'organisation des codes par enjeux dans MAXQDA (cf. légende figure 30).

**Groupe 1:** Les sujets majoritairement traités dans l'action publique locale en dehors du PLU(i)



**Figure 43 :** Les objets ou les sujets cités par les élus du Groupe 1, dans le cadre de leur « politique paysagère » (hors PLU(i)). Les valeurs sont issues du calcul des cooccurrences entre les codes « outils » et « enjeux » dans MAXQDA, elles indiquent donc le nombre de croisements entre les contextes et les objets ou sujets d'action, dans les entretiens des élus du Groupe 1.

On remarque premièrement que le paysage est constitué d'éléments ponctuels (chemins, haies, bâti ancien) et deuxièmement que la question du foncier et de son usage est primordiale. Ces éléments viennent composer un paysage rural caractérisé par les activités agricoles qui y sont implantées et qui doivent être maintenues en limitant l'étalement des constructions neuves. Toutefois, celui-ci n'est pas reconnu comme paysage, il n'est pas *objectivé* en tant que tel, ou « naturalisé<sup>340</sup> » pour utiliser l'expression de Y. Droz et V. Miéville-Ott (cf. encadré 5). Il est ainsi souvent question dans les entretiens de l'opposition entre « paysage agricole », expression ou perception en général défendue par les services de l'État ou des collectivités, et « terres cultivables » eu égard à la qualité des sols, à laquelle les élus portent une plus grande attention :

« C'est vraiment très restrictif sur les parcelles à construire, même si on sait qu'il faut protéger les parcelles agricoles, on s'aperçoit qu'avec la Chambre d'agriculture ce n'est pas si simple que ça, parce que eux ce qu'ils appellent "terres agricoles" ce ne sont pas forcément des terres cultivables et parfois on pourrait quand même avoir des exceptions quand on ne peut pas faire de l'agriculture. Il y a quand même des endroits ce sont des champs de cailloux, vu le sol ça paraît absurde... », (entretien avec Monsieur H. A., maire, le 12 novembre 2019).

<sup>340</sup> V. Miéville-Ott, Y. Droz, art.cit., p. 48.

**Encadré 5 : Les valeurs et les dimensions paysagères de Yvan Droz, Valérie Miéville-Ott, Jérémie Forney et Rachel Spichiger, in *Anthropologie politique du paysage*, 2009.**

VALEURS PAYSAGERES	DEFINITIONS (V. Miéville-Ott, Y. Droz, 2010)
la valeur <i>productive</i>	"le paysage qui produit, via les activités agricoles et sylvicoles principalement"
la valeur <i>sacrée</i>	"le paysage source d'émerveillement et d'un sentiment de communion profonde avec la nature"
la valeur <i>esthétique</i>	"le paysage en tant que beauté formelle"
la valeur <i>biologique</i>	"le paysage en tant que réservoir de richesse floristique et faunistique"
la valeur <i>marchande</i>	"le paysage à vendre des promoteurs touristiques ou support marketing pour produits labellisés"
la valeur <i>identitaire et patrimoniale</i>	"le paysage comme lien territorial et expression du travail des générations précédentes"
la valeur <i>de loisirs</i>	"le paysage comme décor et support d'activités de loisirs diverses"
la valeur <i>d'habitat</i>	"le paysage comme cadre et qualité de vie"

DIMENSIONS PAYSAGERES	DEFINITIONS (V. Miéville-Ott, Y. Droz, 2010)
<b>le paysage pratiqué</b>	"c'est le paysage actualisé dans la pratique. Il s'agit de vivre le paysage, d'en faire l'expérience <i>hic et nunc</i> , de se soumettre à l'émotion qu'il suscite. Le paysage pratiqué suppose l'expérience d'un sentiment esthétique paysager qui surgit à certaines conditions liées à la « culture » de l'observateur et au motif paysager regardé. Cette dimension du paysage est d'abord pratique sociale et n'est donc que difficilement accessible par le discours, mais surtout par l'observation."
<b>le paysage remémoré</b>	"c'est le paysage du souvenir, décrit et informé par la mémoire où le souvenir du paysage pratiqué se modèle au gré de l'émotion qu'il a suscité et des représentations du sujet regardant. Le paysage remémoré est donc essentiellement discours et représentation. C'est celui qui cristallise nos émotions et notre relation affective au monde, c'est le paysage « romantique » par excellence, celui qui nourrit une approche littéraire foisonnante. Il présuppose un ensemble de souvenirs souvent associé à une expérience vécue du paysage – un paysage pratiqué – et la reconstruction par la mémoire des émotions et des souvenirs vécus."
<b>le paysage naturalisé</b>	"est une notion subjective qui articule regard et intervisibilité, conditions objectives et constructions cognitives, perceptions et représentations. Il ne peut donc être que relatif. Mais ce que l'on observe dans la réalité sociale, c'est sa tendance à être objectivé, à être donné pour vrai, indépendamment de sa construction symbolique et culturelle. Ainsi, le paysage naturalisé n'est autre que l'illusion d'un paysage donné objectivement, d'un paysage évident, qui va de soi. À l'instar de la naturalisation du genre à partir de l'ancrage biologique du sexe, le paysage est naturalisé à partir d'un ancrage physique dans l'intervisibilité. En d'autres termes, le paysage est à l'intervisibilité ce que la nature est à l'écosystème ou ce que le genre est au sexe. Ce processus de naturalisation est redoublé par l'expérience du paysage : le paysage pratiqué. L'émotion paysagère vécue provoque l'illusion de la réalité objective d'un paysage : puisque l'observateur fait l'expérience du paysage, c'est bien qu'il existe ! Le paysage pratiqué renforce donc la croyance en l'existence d'un paysage naturel, objectif, d'un paysage confondu avec l'intervisibilité."
<b>le paysage politique</b>	"est une instrumentalisation du paysage naturalisé. Paysage polymorphe et polysémique, le paysage politique peut remplacer les notions de territoire, d'environnement, de nature, voire de région. Cette instrumentalisation politique du paysage est souvent liée à des enjeux d'aménagements territoriaux conçus en termes de préservation de la nature ou de la biodiversité. Protéger la nature ou aménager le territoire au nom du paysage se fait au moyen d'un argumentaire – souvent tautologique – enchevêtrant les quatre types de paysage que nous avons distingués. Ainsi, le paysage est à protéger, à sauvegarder, à gérer, voire à animer, en fonction de son aspect caractéristique, de sa beauté particulière, de l'intérêt général, sans que ces différents éléments soient explicités. Le paysage tient lieu d'argument pour emporter la conviction. Les différents groupes d'intérêt vont « naturaliser » leurs représentations paysagères, c'est-à-dire faire passer « leur » paysage pour « le » paysage, grâce à un processus de légitimation complexe, qui opère souvent en toute « bonne foi ». Le paysage en vient donc à constituer un champ au sens que Pierre Bourdieu donne à ce terme <sup>10</sup> où les différents acteurs se positionnent afin de légitimer des usages et des pratiques qu'ils considèrent comme les plus « justes » pour l'espace concerné."

Source : Valérie Miéville-Ott, Yvan Droz, « Évolution de la réflexion paysagère en Suisse. A partir du programme Paysages et habitats de l'arc alpin », *Économie rurale*, n° 315, 2010, p. 48-50.

### II.1.2. Paysage vernaculaire versus paysage politique

L'attachement à l'image rurale de la commune et au patrimoine bâti renvoient néanmoins à un paysage que l'on pourrait qualifier de *vernaculaire*, adjectif choisi par John Brinckerhoff Jackson pour désigner ce qui est « *proche* », « *local* », « *attaché à un lieu*<sup>341</sup> ». La valeur du paysage dépeint par le Groupe 1, si tant est que l'on puisse réellement affirmer qu'il est perçu comme *paysage* par les élus concernés, est donc moins *productive*, qu'*identitaire* (cf. encadré 5). Il s'agit d'une ambiance, voire d'un mode de vie, et non d'un espace *artialisé*<sup>342</sup>. Par ce côté évanescant qui le caractérise, difficile à saisir, à décrire et justifier, notamment dans le discours et dans l'action publique, il correspond à un *paysage pratiqué* c'est-à-dire « actualisé dans la pratique [sociale] et donc difficilement accessible par le discours<sup>343</sup> ». Le maire qui exprimait plus haut son incompréhension face au classement agricole de terres non arables se prononce en faveur d'une identité communale à mettre en valeur, tout en soulignant la complexité des échanges autour de ce sujet :

« Ce qui a fait débat ici c'est qu'il y avait une ruine, on l'a conservée justement pour garder l'identité de la commune, la ruine va garder un mur, on va mettre une enceinte, on va mettre un toit comme les lavoirs autrefois, une table à l'intérieur, cela devient un endroit de convivialité, s'il fait beau l'été les enfants pourront venir faire leurs devoirs. Quand on rénove de l'ancien comme ça, ce n'est pas pour que cela devienne des musées. Il faut que cela vive. Tout le monde n'était pas d'accord, certains disaient qu'il fallait mettre par terre la ruine, car cela nous aurait fait une maison de plus. », (entretien avec Monsieur H. A., maire, le 12 novembre 2019).

Pour faire le lien avec les enjeux mis en lumière dans notre système de codage, la protection du paysage sert essentiellement à préserver le cadre de vie, d'où la forte représentation de ces deux motivations (cf. figures 42 et 43). Nous comprenons à l'appui de ce type d'extrait d'entretien qu'elles se rejoignent dans un but commun, au sein d'un paysage qui doit *vivre*.

Par mimétisme avec ce paysage qui se veut *pratiqué*, l'action publique ne s'incarne que rarement à travers des instruments, elle est en prise directe avec celui-ci, sans intermédiaire (cf. figure 42). Les élus du Groupe 1, quel que soit le contexte, expriment avant tout une *expérience personnelle* de terrain, à travers laquelle ils se placent dans une situation de concurrence par rapport aux experts du paysage (par ex. Architectes des Bâtiments de France, Chambre d'agriculture, Syndicats de Bassin versant, bureau d'étude ...etc.). Le paysage est donc *pratiqué* au sens propre du terme, ce qui confère une légitimité à l'élu, celle de la fréquentation *quotidienne* des lieux. Celle-ci est souvent invoquée dans le cadre de notre enquête au sujet de l'inventaire des zones humides, qui est réalisé en amont du PLU(i), puis annexé à ce dernier<sup>344</sup>. Face à la cartographie papier, avec ses risques d'approximation et la représentation partielle et interprétative des données qui la caractérisent, est alors opposée une autre méthode de connaissance des territoires qui valorise la perception *in situ*. L'expérience physique permet de localiser précisément les

<sup>341</sup> Jean-Marc Besse, Gilles A. Tiberghien, « L'expérience du paysage », in John Brinckerhoff Jackson, *A la découverte du paysage vernaculaire*, Arles, Actes Sud, ENSP, 2003, p. 29.

<sup>342</sup> L'artialisation désigne le phénomène d'inversion entre l'art et la nature, où l'art devient un modèle pour la nature. Voir Alain Roger, *Court traité du paysage*, Paris, Gallimard, 1997.

<sup>343</sup> V. Miéville-Ott, Y. Droz, art.cit., p. 48.

<sup>344</sup> Les documents de planification territoriale (SCoT et PLU(i) et cartes communales) doivent être compatibles avec le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Par exemple, le SCoT du Pays de Brocéliande « demande aux documents d'urbanisme de réaliser un inventaire quantitatif et qualitatif du maillage bocager selon des critères écologiques (corridors...), hydrologiques (frein au ruissellement, haies présentes le long des cours d'eau...) ou paysagers (chemins creux, promenades...) », *Documents d'orientations et d'objectifs*, 2017, p. 71.



zones humides au sein d'un bassin-versant dont on peut appréhender l'organisation sur site (déclivité du terrain) et l'évolution dans le temps, en effectuant le même parcours à différentes saisons de l'année afin d'observer les variations éventuelles.

« Je suis d'accord sur les zones humides, bien sûr il faut respecter, il y a l'écoulement de la forêt, mais, ce que j'ai envie de dire c'est que si on veut trouver des zones humides à \*\*\*, on peut en trouver partout donc à ce moment-là on met tout en zone humide, et on ne construit plus du tout. Là le terrain il est plus ou moins humide en fonction des saisons, et il est constructible, mais bon, il suffit que je sache que là au fond je ne dois pas y aller sinon je suis dans l'eau. Je crois qu'il y a au moins dix ou onze puits dans le bourg de \*\*\*. La ligne sur l'inventaire ils l'ont faite en suivant le rû mais en fait la zone humide, en toute logique avec la topographie, elle est en bas et pas en haut ! Et le propriétaire de ce terrain-ci il me dit "sur le haut ici, c'est pas humide, par contre là c'est humide, parce que ça s'étend, l'eau elle ne descend pas là, elle descend partout !" ». (entretien avec Monsieur M. O., maire, le 22 novembre 2019).

Une seule lecture suffit afin de déceler la tension en germe entre les experts d'une part, qui font le recensement des zones humides en se basant certes sur des sondages pédologiques, mais en arrêtant souvent des critères de sélection et de classement sur informatique, et le maire d'autre part, qui met en relief la logique globale du système hydrographique grâce à d'autres types de preuves acquises par la *pratique* (la topographie, les puits, le fond de jardin humide) et l'observation pluri-saisonnière. Nous évoquions précédemment le *paysage vernaculaire* de John B. Jackson en écho à la valeur *identitaire* avancée par le Groupe 1. Il est possible d'étayer ce rapprochement à la lumière de l'exemple ci-dessus, puisqu'à la différence du « *paysage politique*<sup>345</sup> », qui est « *délibérément créé*<sup>346</sup> », à partir « *d'un archétype, d'un schéma cohérent dicté par la philosophie ou la religion*<sup>347</sup> » - ou le droit en l'occurrence -, le « *paysage habité* » ou *vernaculaire* « *ne fait qu'évoluer au gré de nos tentatives pour vivre en termes harmonieux avec le monde qui nous entoure*<sup>348</sup> ». « *C'est seulement quand il cesse d'évoluer que nous pouvons dire ce qu'il est*<sup>349</sup> » : la transcription cartographique est problématique non seulement parce qu'elle est source d'erreurs mais parce qu'elle fige la réalité et la met à distance.

La posture ici identifiée, qui concerne environ 32 % de notre échantillon puisque sept élus sur 22 composent ce premier groupe, nous incite à réagir par rapport aux analyses de l'enquête par questionnaire réalisée par le Ministère de la transition écologique entre juin et juillet 2021, déjà mentionnée plus haut (cf. I.3.2). Le fait que la connaissance du paysage soit issue d'*acquis personnels* ou de *témoignages recueillis dans la population* (cf. encadré 6) - la ressemblance avec l'exemple précédent nous saute aux yeux - ne nous semble pas suffire à déduire pour autant « *une volonté d'associer les populations aux politiques menées dans ce domaine*<sup>350</sup> » voire à montrer que ces élus recourent à des *démarches participatives* comme l'indique le sous-titre du rapport<sup>351</sup>. De quel(s) paysage(s) ces sources de connaissance sont-elles réellement les indicateurs ? Ces paysages sont-ils toujours l'objet d'*actions* et de *politiques* spécifiques ? Si nous ne réfutons pas l'interprétation proposée, nous pensons que ces résultats reflètent des réalités

<sup>345</sup> Le *paysage politique* est l'autre paysage mis en opposition avec le *paysage vernaculaire* par John B. Jackson, *op.cit.*

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>347</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>348</sup> *Ibid.*, p. 115.

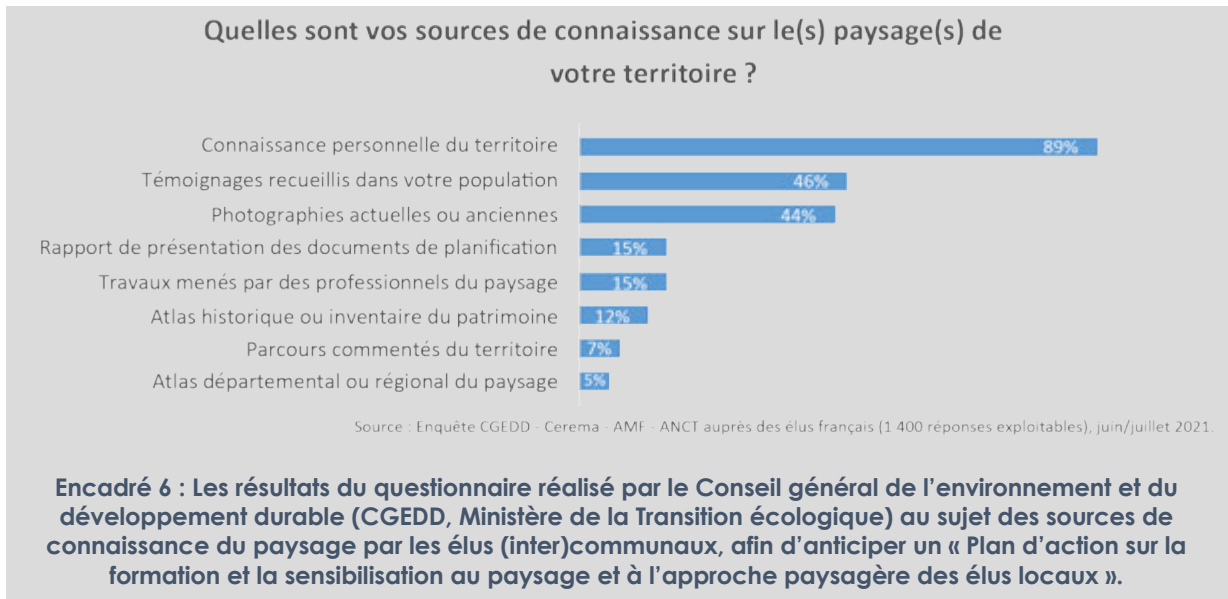
<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>350</sup> Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), « Note d'étape. Enseignements à tirer des réponses au questionnaire », *Sensibilisation et formation des élus locaux dans le domaine du paysage*, 2021, p. 6. Cité par Collectif PAP, « Élus locaux et paysages, un thème au fort potentiel de développement », *Signé PAP*, n° 53, 2021.

<sup>351</sup> *Ibidem*.

diverses, correspondant aussi bien au *paysage pratiqué* du Groupe 1 qu'au *paysage politique* du Groupe 4, que nous présenterons plus loin (cf. II.3).

Quels sont donc l'apport et la réception de la nouvelle génération de PLU(i) du point de vue de ces élus, compte tenu de la situation que nous venons de brosser ?

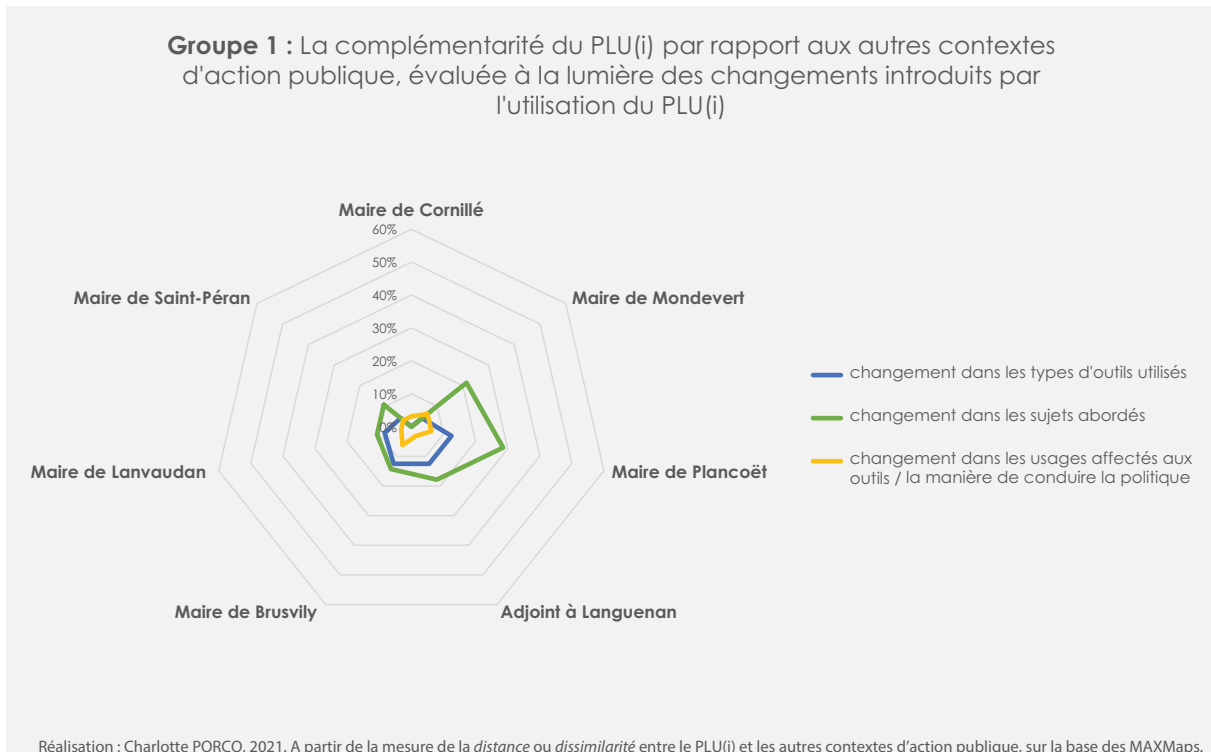


### II.1.3. Le dialogue plutôt que la règle d'urbanisme

Le diagramme en radar permet de visualiser les résultats de l'analyse statistique conduite à partir des MAXMaps, pour les acteurs du Groupe 1 (cf. figure 44). Il montre le très faible pourcentage de changements que l'utilisation du PLU(i) entraîne, tant par rapport à la nature des contextes déjà expérimentés (en bleu), qu'à la *démarche* globale qui les sous-tend (en jaune), et qu'aux *sujets* qui y sont traités (en vert). On remarque que les élus insistent sur l'*adéquation* avec la manière dont les autres actions qui ont été précédemment listées sont conduites (cf. figure 44), en particulier avec les habitudes de *dialogue* qui y sont développées avec les habitants. En effet, la communication avec les administrés (cf. tableau 9) est la catégorie qui totalise ici le moins de points parmi celles créées pour évaluer les modifications en termes d'*usage* des outils d'action publique. Or la rédaction d'un PLU(i) exige de « *prendre de la distance quant aux petites contingences matérielles, pour arriver à rédiger un PADD détaché de ces choses très pragmatiques, prosaïques, du type "la parcelle de machin, sa belle-sœur m'a dit qu'elle voulait construire, alors ce serait bien..."* » (entretien avec Monsieur B. Y., chargé de mission PLU, 28 mars 2019). La politique de *proximité* que les élus du Groupe 1 revendiquent - dont le champ lexical est notamment nourri par l'expression « *vie quotidienne* » - désigne au contraire une relation directe « *sans origine ni durée*<sup>352</sup> » avec les habitants. Elle est donc en tension avec cette *mise à distance* imposée au cours de l'élaboration du PLU(i). La temporalité spécifique du PLU(i), qui a pour dessein d'aboutir à un règlement d'urbanisme conçu dans le respect de l'intérêt général en se dégageant des relations interpersonnelles du quotidien, est par conséquent considérée comme le principal frein à son utilisation. Ce portrait donne donc des éléments de réponse

<sup>352</sup> Christian Le Bart, Rémi Lefebvre (dir.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Actes des journées d'études organisées par le Centre de recherches administratives et politiques et le Centre d'études et de recherches administratives politiques et sociales les 18 et 19 septembre 2003 à Lille, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 15.

aux questions posées par Jacqueline Candau et Patrick Moquay par rapport aux « discours polyphoniques des maires<sup>353</sup> », dont on trouve ici d'autres manifestations à travers les citations retranscrites. Si certaines actions sont menées localement, en faveur d'un paysage qui se lit surtout à travers ses dynamiques sociales, l'inscription dans le PLU(i) semble poser problème, justement parce que les élus revendiquent un rôle de « magistrats publics<sup>354</sup> », de facilitateurs quant à la « co-existence d'usages diversifiés<sup>355</sup> ». Par conséquent, les discours peuvent déboucher sur une résolution des problèmes posés ou sur des aménagements concrets, mais pas dans tous les cadres d'actions « à disposition ».



**Figure 44 : Peu de changements induits par l'utilisation du PLU(i) pour le Groupe 1 en termes d'action sur le paysage**

Le rapport des élus du Groupe 1 au paysage est le même que celui qui les relie aux habitants : il s'agit d'une relation de *proximité* prenant appui sur des *pratiques habituelles*. Si l'on suit Christian Le Bart et Rémi Lefebvre, la *proximité* en politique possède des points communs avec la notion d'*habitude* puisqu'elle « ne s'interroge pas, elle va de soi<sup>356</sup> », elle est mise en œuvre comme une attitude évidente, instinctive<sup>357</sup>. En cela, elle résiste à « la mise en perspective historique<sup>358</sup> », c'est-à-dire à la modification ou à la « déconstruction<sup>359</sup> » en fonction du contexte. Les édiles rencontrés en reviennent en effet toujours aux effets bénéfiques de la « discussion » :

« Dans l'ancien PLU, j'avais été assez *soft* au niveau de la protection d'arbres, autant je suis d'accord, il faut en protéger, autant on s'aperçoit que si on est trop contraignant on n'y arrivera pas parce que les gens les abattront quand même. Et je dis toujours qu'il faut qu'on puisse mettre des règles si on est

<sup>353</sup> J. Candau, P. Moquay, chap.cit., *op.cit.*

<sup>354</sup> *Ibidem*, p. 220.

<sup>355</sup> *Ibid.*

<sup>356</sup> C. Le Bart, R. Lefebvre (dir.), *op.cit.*, p. 4.

<sup>357</sup> Pour le parallèle entre l'habitude et le caractère instinctif de l'action, voir Alain, « De l'habitude », in *Éléments de philosophie*, Paris, Gallimard, 1941, p. 208-210.

<sup>358</sup> C. Le Bart, R. Lefebvre (dir.), *op.cit.*, p. 4.

<sup>359</sup> *Ibidem*.

capable de les faire respecter. Mettre des règles si on n'est pas capable d'aller voir la personne pour lui dire "tu as tronçonné l'arbre, je vais te mettre une amende", cela ne sert à rien. **Donc j'en reste toujours au niveau discussion**, quelqu'un vient me voir en me disant "écoute, je suis vraiment embêté, cet arbre m'empêche de faire une entrée de champ", à ce moment-là on discute ensemble et on voit au cas par cas », (entretien avec Monsieur L. L., maire, le 6 octobre 2021).

Faute d'*adéquation* possible entre le PLU(i) et le mode d'action adopté par ailleurs, les élus ont plutôt tendance à entrer en *opposition* avec les options offertes par les outils du PLU(i) pour la prise en compte du paysage dans l'aménagement. Il est notable à ce titre que la majorité des élus qui émettent une ou des critiques négatives à l'encontre de l'instrument PLU(i), toutes étapes d'élaboration confondues, se retrouve dans ce groupe.

« Dans le règlement on n'a rien mis au sujet des couleurs, pas même l'interdiction du blanc, parce que c'est aussi par la **discussion** que je compte m'y prendre. C'est vraiment une difficulté qu'on a, on n'y peut rien malheureusement, là on était actuellement sur une série de maisons en bois donc ça se passe mieux, encore que, mais en fait c'est que les constructeurs ou les propriétaires ne viennent pas nous consulter avant. Ils demandent le PLU, et ils s'en tiennent au PLU. Moi je leur ai dit aux gens, "venez nous voir, qu'on discute un peu, qu'on vérifie comment la maison s'intègre dans le paysage, où est-ce que vous la mettez, est-ce que vous mettez des couleurs...etc." », (entretien avec Monsieur M. O., maire, le 22 novembre 2019).

Les attentes sont donc très faibles au départ, et deviennent parfois nulles au fur et à mesure du processus. Même lorsque la démarche globale de planification est acceptée, notamment pour s'aligner sur les collectivités locales limitrophes qui possèdent un PLU (ex. : Lanvaudan), ou parce qu'elle présente des avantages financiers pour les petites communes dans le cas d'un PLUi (ex. : Brusvily), les OAP sectorielles et les règles relatives à l'affectation des sols et à la destination des constructions sont le plus souvent en première ligne des critiques. À Languenan et Brusvily, un manque de cohérence est reproché au PLUi de Dinan agglomération au sujet du reclassement des parcelles anciennement à urbaniser en zones agricoles (A). Alors que les techniciens se focalisent sur le caractère inconstructible des zones A, les élus s'arrêtent à la nature de l'occupation des sols, qui ne peut correspondre selon eux à ce que le document cartographie. Tandis que les services de l'agglomération donnent pour exemple la favorisation d'espaces de biodiversité dans ces endroits, il apparaît que maires et adjoints restent attachés à la clarté des pièces graphiques du PLU(i) et notamment du zonage, qui passe par une fidélité exigée aux usages réels du territoire.

**Encadré 7 : Un projet d'habitat groupé soutenu par la création d'une Association Syndicale Libre (ASL), couplée à une politique de proximité**

À Saint-Péran, la construction de nouveaux habitats autour d'espaces de vie communs, ayant pour but « de respecter l'environnement et de retrouver la convivialité des villages d'antan » (Ouest France, 28.12.2015), est une initiative qui émane en 2014 de deux personnes engagées sur le thème du *vivre ensemble*. En tant que futurs habitants de Saint-Péran, ils souhaitent profiter de leur installation pour porter concrètement et collectivement ce principe. L'ambition est de renverser le processus habituel en commençant par co-aménager les voies d'accès et les réseaux d'approvisionnement et d'assainissement, prévoir l'emplacement des lieux partagés qui seront occupés par « des jeux, un potager ou un bâtiment communs » (*ibid.*), pour finir par faire la division parcellaire et bâtir les maisons. Le maire de Saint-Péran est un soutien actif du projet, et peut d'autant plus participer à sa mise en œuvre que la commune est propriétaire du terrain sur lequel le lotissement est prévu. Il insiste pour sa part sur l'enjeu du respect des zones humides, lequel incite à chercher des solutions en vue de réaliser des ouvrages d'intérêt commun sans nuire à ces milieux fragiles et protégés.

Une fois les six acquéreurs motivés par cette démarche originale réunis, une Association Syndicale Libre (ASL) est créée. Tous les propriétaires fonciers dont le bien est concerné par le périmètre syndical deviennent membres de l'ASL. En vertu de l'article R. 442-7 du *Code de l'urbanisme*, des ASL sont généralement constituées lorsqu'un terrain est loti afin de gérer, entretenir, conserver les éléments et équipements communs à l'ensemble des lots composant le lotissement (voies, espaces verts, réseaux, etc.) », sauf « lorsque les voies et espaces communs sont destinés à être attribués en propriété aux acquéreurs de lots ou lorsque le lotisseur justifie de la conclusion avec la commune ou l'EPCI compétent d'une convention prévoyant le transfert dans leur domaine de la totalité des voies et espaces communs une fois les travaux achevés » (art. R. 442-8). Ainsi, le montage d'une ASL est courant dans le cas d'un lotissement et n'est pas nécessairement justifié par des objectifs environnementaux et paysagers comme en comporte le projet ici présenté. Néanmoins, il s'agit de s'appuyer sur les attributions classiques

d'une ASL, assez diverses, et qui peuvent déjà s'avérer intéressantes en termes de gestion du paysage :

- « gérer les équipements et espaces communs [...] comme des espaces récréatifs ;
- vérifier que le cahier des charges est bien respecté au sein du lotissement ;
- prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions ou les nuisances ;
- aménager ou d'entretenir des cours d'eau, lacs et plans d'eaux dans l'emprise du lotissement » (<https://fr.luko.eu/conseil/guide/asl>, [01.03.22]).

Les statuts de l'ASL définissent précisément ses missions, en fonction d'un *intérêt collectif*, voire d'un *intérêt général*, et doivent être déposés en préfecture afin d'être déclarés conformes. Pour revenir à l'exemple de Saint-Péran, grâce à la concertation menée avec les propriétaires des lots dans le sens de la préservation des zones humides d'abord, l'absence totale d'imperméabilisation dans les parties communes est adoptée. Or, en allant plus loin que les missions définies par les statuts de l'ASL, il semble que les liens tissés entre les acteurs à l'occasion de ces premiers échanges aient servi de base à une entente sur d'autres sujets comme la réduction de la consommation d'énergie et l'utilisation du matériau bois ou du toit plat, qui bouleversent certes les caractères locaux mais réinventent un *paysage en commun*. Les lots étaient pourtant libres de constructeurs, et le règlement de lotissement était *a priori* assez souple sur ces critères stylistiques et esthétiques.

Le maire valorise l'espace de *dialogue* que la création de l'ASL ouvre en tant qu'élé de *proximité*, plus encore que l'outil juridique en lui-même, dont il faut souligner que les potentialités restent relativement limitées. Sans le volontarisme des acteurs, qui se sont servis de l'ASL comme d'un tremplin, la dynamique n'aurait sans doute pas été la même. Toutefois il est difficile de lire aujourd'hui depuis l'espace public à quel point le projet de départ des deux habitants s'est concrétisé. De plus, les « maisons en bois » sont plutôt critiquées par le reste de la municipalité et de la population, face auxquelles le maire se sent isolé.



Photographie 8 : Lotissement à Saint-Péran, C. Porcq, janvier 2020

## II.2. Le PLU(i) « lanceur » ou « suiveur » : les rapports de continuité entre le PLU(i) et les autres contextes d'action publique (Groupes 2 et 3)

Il s'agit en second lieu de présenter deux nouveaux ensembles d'élus dont la description est commune, car le lien tissé entre le PLU(i) et les autres politiques publiques mobilisées manifeste une succession dans le temps, donc un rapport non plus d'égalité - ou de rivalité - à l'image du Groupe 1, mais de continuité. La différence entre ces deux groupes réside dans l'ordre dans lequel intervient le PLU(i). Si ce dernier permet de lancer une dynamique paysagère dans le cas du Groupe 2, il joue à l'inverse le rôle de *haut-parleur* des actions antérieures pour les élus du Groupe 3. Ces deux groupes renvoient essentiellement (G. 3) ou uniquement (G. 2) à des expériences de PLU (et non de PLUi).

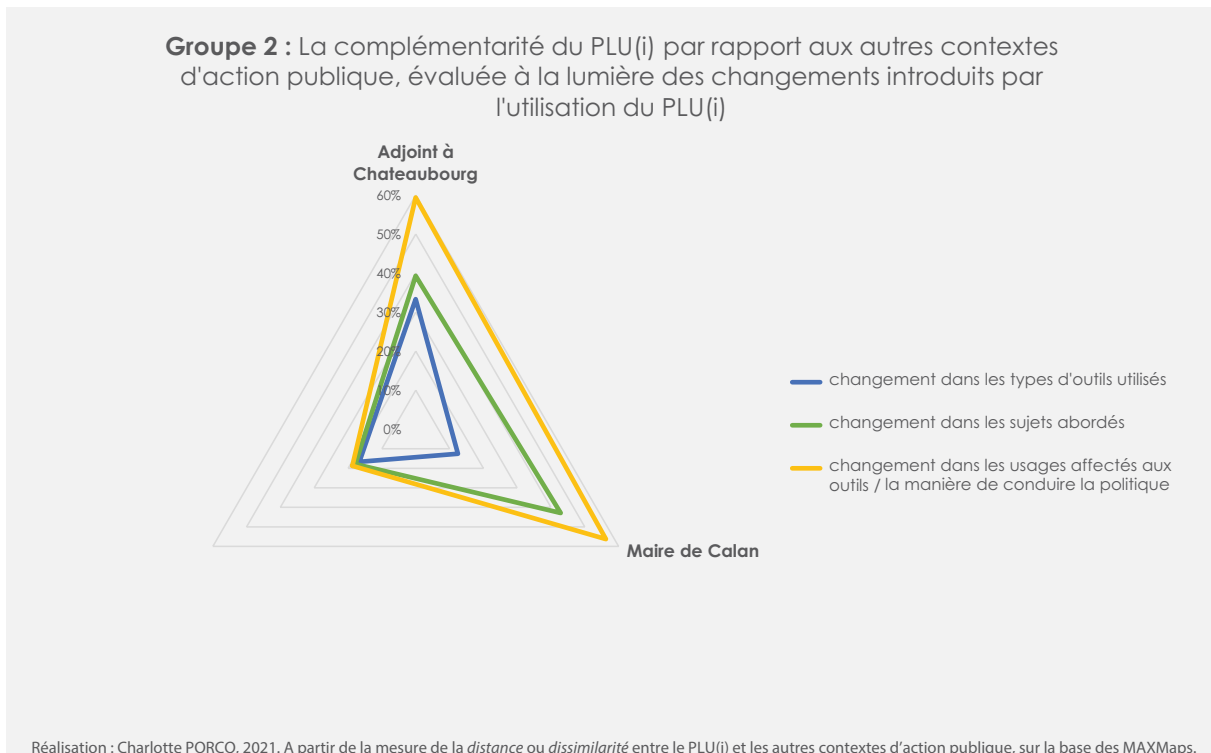
### II.2.1. Introduire progressivement la notion de paysage dans l'action publique communale grâce au projet de territoire porté par le PLU (Groupe 2)

Le Groupe 2 ne concerne que deux acteurs, soit le maire de Calan (56) et l'adjoint à l'urbanisme de Châteaubourg (35). Au cours de l'entretien, ils n'ont pas ou peu fait allusion à d'autres initiatives faisant intervenir le paysage, que ce soit dans la méthode ou dans les visées de l'opération. Ils identifient en revanche des dynamiques qui ont un impact sur le paysage, en quelque sorte révélé comme tel à l'aune des différentes pressions qui s'y exercent. Plus particulièrement, c'est le constat d'une croissance démographique accélérée qui provoque la prise de conscience des dangers d'une potentielle urbanisation déraisonnée sur les paysages. L'enjeu est d'accueillir un afflux important de nouveaux résidents afin de suivre la montée des dynamiques de peuplement dans les deuxième et troisième couronnes des villes centres, tout en veillant à la qualité du cadre de vie. Bien qu'il n'existe pas de véritable *action paysagère* dans ces communes, les mutations qu'elles vivent obligent les élus à se tenir informés sur les solutions d'accompagnement disponibles, face auxquelles ils se montrent plutôt réceptifs. Par exemple, l'adjoint au maire de Châteaubourg énumère plusieurs instruments à l'échelle de l'EPCI tels qu'une charte paysagère s'appliquant sur la RN157 ou une convention tripartite entre la DDTM, le Syndicat d'urbanisme et Vitré communauté sur la densification et les aménagements paysagers des zones d'activités. En revanche il ne fait pas état de son expérience personnelle par rapport à la mise en œuvre de ces accords-cadres, qui permettrait de juger de son appropriation des outils à disposition.

La valeur exprimée est avant tout celle d'*habitat* (cf. encadré 5) : le paysage doit être connu et ses enjeux maîtrisés pour envisager des aménagements en harmonie avec l'évolution des milieux. Dans ce but, le souvenir du paysage *pratiqué* est mobilisé, comme à Calan, où les limites et la toponymie des champs ont été volontairement respectées :

« Conserver un talus, cela ne veut pas dire le figer, il faut continuer à l'entretenir, et puis il y a des choses à anticiper quand on plante une maison juste à côté, mais par contre ça donne des mesures de quartier, on est enserré dans un ancien champ, et en plus on a gardé les anciens noms des champs, ce qui fait que dans le bourg il y a le lotissement du champ du poulain, du champ du moine...etc. », (entretien avec Monsieur N. U., maire, le 13 juin 2019).

Ce type de processus ressemble à celui désigné à travers le concept de paysage *remémoré*, forgé par Y. Droz et V. Miéville-Ott<sup>360</sup> (cf. encadré 5). Dans notre exemple toutefois, il n'est pas « *que discours et représentation*<sup>361</sup> » puisqu'il s'actualise en donnant lieu à des aménagements concrets. Néanmoins, il fait bel et bien écho à une *mémoire du paysage vécu*, et ainsi, dépend entièrement de l'acteur qui en convoque l'image. C'est pourquoi le paysage apparaît par petites touches au sein de la politique locale, au rythme des problématiques soulevées par les opérations d'urbanisme successives et en fonction des compétences ou des expériences sollicitées à cette occasion. Si par hasard le dossier en cours vient faire écho à la trajectoire personnelle de l'élu qui en est chargé (Monsieur N. U. interrogé le 13 juin 2019 est agriculteur), alors l'histoire du projet pourra s'en trouver elle-même modifiée.



**Figure 45 : De forts changements induits par l'utilisation du PLU(i) pour le Groupe 2 en termes d'action sur le paysage**

Les élus de Calan et Châteaubourg sont en attente d'un véritable projet de territoire qui puisse *motiver* une réflexion paysagère sur l'ensemble de la commune. Pour cela, ils placent volontiers leurs espoirs dans le PLU (cf. figures 40, 41), vu comme un moyen d'introduire *progressivement* la dimension paysagère dans l'action locale, et de réfléchir par la même occasion à de nouveaux enjeux comme la *qualité du cadre de vie*. Là où le Groupe 1 refusait de modifier ses habitudes, le Groupe 2 espère au contraire bénéficier de la dynamique de projet qu'insuffle le PLU (cf. tableau 7). En effet, en envisageant l'actualisation régulière du PLU dès son approbation grâce à des modifications plus ou moins importantes tout au long de sa durée de validité (cf. figure 46), l'adjoint à l'urbanisme de Châteaubourg tire profit du caractère indéterminé des processus que le projet d'urbanisme enclenche :

« L'instrument "projet" relève d'un incrémentalisme assumé, d'une théorie de l'action dans laquelle l'aléatoire et l'imprévisible sont non seulement intégrés dès la phase d'élaboration des objectifs,

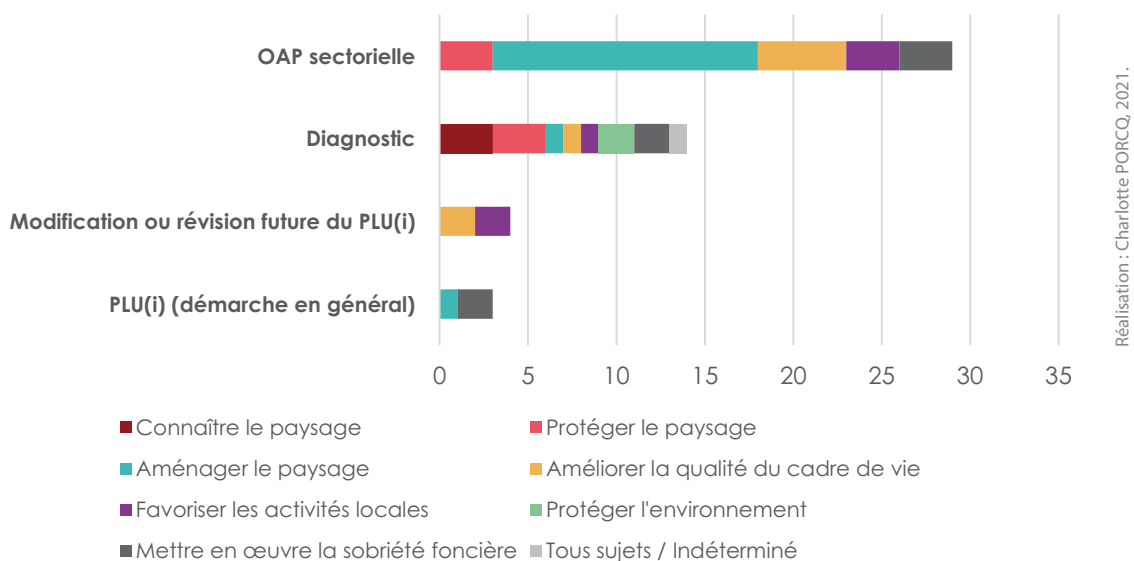
<sup>360</sup> V. Miéville-Ott, Y. Droz, art.cit., p. 48.

<sup>361</sup> *Ibidem*.

mais sont également désignés comme souhaitables. [...] Il est tout sauf un cadre figé ; il est régulièrement actualisé, précisé, amendé au fil des itérations qui le relie aux opérations concrètes<sup>362</sup> ».

Le maire de Calan parie également sur le caractère évolutif du projet ayant le PADD du PLU pour point de départ, au moyen d'outils supplémentaires tels qu'une étude urbaine. Une étude urbaine se concentre sur des secteurs plus ciblés et propose une vision plus opérationnelle que le PLU. Celle-ci viendra se greffer aux grandes lignes du « *méta-projet*<sup>363</sup> » lancé dans le PLU, pour le renforcer et l'enrichir. Elle sera, de même que le PLU et à sa suite, conduite par les services de Lorient agglomération. Cette précision est importante car elle suppose que le relai se fera harmonieusement entre le pôle planification et la direction de l'urbanisme opérationnel de l'agglomération, dans la mesure où elle se déroulera en interne. La présence d'acteurs qualifiés est à de nombreuses reprises soulignée, preuve qu'ils sont les garants de cette montée en puissance des ambitions et des réalisations pour ces élus encore en phase « d'apprentissage » des enjeux actuels de l'aménagement.

**Groupe 2** : Répartition des enjeux traités dans les outils du PLU(i) les plus cités



**Figure 46** : Les outils du PLU(i) utilisés par le Groupe 2 en vue d'une action sur le paysage. Les valeurs sont issues du calcul des cooccurrences entre les codes « outils » et « enjeux » dans MAXQDA, elles indiquent donc le nombre de croisements entre les contextes et les thèmes d'action, dans les entretiens des élus du Groupe 2.

Ainsi, le PLU sert à donner une *impulsion* de départ, surtout au moyen des OAP sectorielles (cf. figure 46), qui peuvent dans ce cas avoir un rôle plus pédagogique que coercitif. L'essentiel est d'introduire une culture de l'urbanisme de projet sur le long terme et des réflexes par rapport à certaines thématiques, comme le paysage. La manière dont les documents évolueront sera l'occasion d'aller plus loin et de renforcer ces premières bases. Le diagnostic du PLU tient une place également importante (cf. figure 46) car il correspond à un temps de redécouverte du territoire communal, à travers de nouvelles lunettes. Là encore, ce sont les compétences des experts (un urbaniste spécialisé dans les questions de mise en valeur de patrimoine et un sociologue dans l'équipe du PLU de Châteaubourg) et la méthodologie déployée par eux qui est saluée :

<sup>362</sup> P. Lascoumes, P. Le Galès, *op.cit.*, p. 221.

<sup>363</sup> P. Lascoumes, P. Le Galès, *op.cit.*, p. 221.



« On a été très bien accompagnés par N., cela s'est fait tout en douceur, il y a eu toute une période d'acclimatation avec différentes rencontres, elle nous a fait revoir des choses qui nous paraissaient évidentes à force de les voir tout le temps, qui ne nous apparaissaient plus dans notre vie de tous les jours, et elle nous a montré ce que l'on pouvait cibler progressivement », (entretien avec Monsieur N. U., maire, le 13 juin 2019).

## II.2.2. Une approche techniciste et « aménagiste » du paysage (Groupe 3)

À la différence du Groupe 1 et du Groupe 2, les élus du Groupe 3 se distinguent par un certain degré de technicité dans leur pratique de l'aménagement du territoire et dans leur approche des paysages en amont du PLU(i) (cf. figure 47). Pour commencer, les instruments de *connaissance* (Vitré) et/ou de *protection* du patrimoine bâti et naturel (Hennebont, Corseul, Plouër-sur-Rance, Vitré) sont non seulement abondamment cités par les acteurs auxquels nous nous intéressons maintenant, mais ils font également l'objet d'une mise en œuvre effective à l'initiative de communes assez indépendantes de l'échelle intercommunale sur cette question, qu'il s'agisse d'Hennebont, de Vitré ou de Plouër-sur-Rance. Les deux premières ont en effet choisi de mettre en place un Site Patrimonial Remarquable (SPR), nouveau dispositif qui rassemble les ancien(ne)s Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) (Hennebont), Secteurs Sauvegardés (Vitré) et Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP)<sup>364</sup>. De même que Vitré, Plouër-sur-Rance possède des édifices classés au titre des monuments historiques<sup>365</sup>, mais l'adjoint à l'urbanisme de cette commune est le seul à avoir mentionné l'existence d'un Site classé doublé d'un Site inscrit<sup>366</sup> sur son territoire, en ce sens que la plupart des permis de construire qui y sont examinés sont au minimum soumis à un avis simple de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF). Il cite également l'ancien PLU, dans lequel un inventaire des éléments patrimoniaux bâtis traduisait une ambition politique forte par rapport à la mise en valeur du centre-bourg ancien. Ces trois communes se caractérisent par un *projet politique* en lien avec les paysages, exprimé dans un document de propagande électorale (Hennebont), un programme culturel à forte empreinte patrimoniale (Vitré), ou dans un document de planification (Plouër-sur-Rance), et réaffirmé par la mise en place et/ou l'application d'un *instrument d'action publique* afin d'en assurer la préservation.

Si le Parc Naturel Régional Vallée de la Rance en cours d'élaboration ressort dans le discours des élus de quelques communes concernées (Corseul, Plouër-sur-Rance), l'étude paysagère de Lorient agglomération, ou encore les Atlas de paysage 35, 56, 22 (débuté en 2018), ne sont pas nettement identifiés comme contextes ayant un impact sur l'élaboration du PLU(i). Il faut néanmoins noter que l'étude paysagère de Lorient agglomération a été confondue avec le processus de diagnostic du SCoT *du Pays de Lorient* (cf. chap. 2), et que ce dernier est salué par l'adjoint à l'urbanisme de Quistinic et le maire de Riantec pour son efficacité eu égard à la redécouverte des paysages du territoire. Dans d'autres intercommunalités, les élus de Corseul et Treffendel, identifient également le SCoT comme élaboration d'un projet de territoire global soucieux des paysages, chapeautant le PLU(i). On peut d'ailleurs souligner que ce groupe accueille deux vice-présidents d'intercommunalités en charge de la planification et de l'urbanisme, qui se sont chargés de piloter le dernier SCoT approuvé sur leur territoire. Cela explique aussi que ces deux élus, maires de Riantec (Lorient aggro.) et de Corseul (Dinan aggro.), insistent sur ce

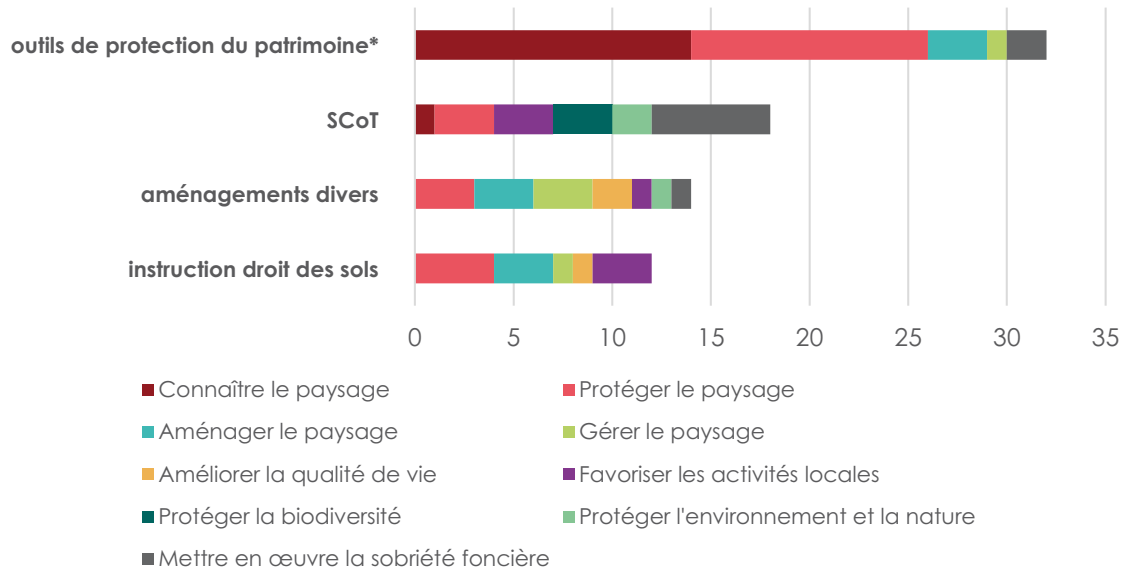
<sup>364</sup> En vertu de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) du 7 juillet 2016.

<sup>365</sup> Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

<sup>366</sup> Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

document. Il semble donc qu'un ensemble cohérent d'acteurs, dont le nombre s'élève à sept, puisse être constitué autour des documents d'urbanisme prévisionnel<sup>367</sup>, qu'ils soient spécifiquement dédiés au paysage ou plus génériques<sup>368</sup>. Ces instruments dessinent des axes politiques assez forts en termes de paysage qu'il va s'agir de *traduire* ou du moins de *respecter* dans les nouveaux PLU(i).

**Groupe 3** : Répartition des enjeux traités dans les contextes d'action les plus fréquemment cités en dehors du PLU(i)



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021.

\*Sites, Monuments Historiques, Sites Patrimoniaux Remarquables, Parcs Naturels Régionaux.

**Figure 47** : Les contextes d'action sur le paysage mobilisés par le Groupe 3 (hors PLU(i)). Les valeurs sont issues du calcul des cooccurrences entre les codes « outils » et « enjeux » dans MAXQDA, elles indiquent donc le nombre de croisements entre les contextes et les thèmes d'action, dans les entretiens des élus du Groupe 3.

Les sept élus du Groupe 3 sont les seuls parmi les 22 rencontrés à décrire de véritables ensembles paysagers, désignés sous le nom de « paysage » (cf. figure 48). La *valeur patrimoniale*, concernant en majorité le patrimoine bâti, est la plus représentée dans les discours recueillis (cf. figure 48), ce qui signifie que le paysage est tout d'abord « *l'expression du travail des générations précédentes*<sup>369</sup> » qui se transmet tel un legs aux occupants actuels et futurs du territoire. Elle prend corps à travers la sauvegarde et la mise en valeur du bâti ancien et des points de vue remarquables, qui passent également par le choix de matériaux adéquats pour les constructions neuves, de sorte à assurer cette préservation tout en poursuivant le développement de l'urbanisation. En effet, comme la *valeur d'habitat* s'entrecroise avec l'ambition de patrimonialisation, il est nécessaire de trouver des compromis pour ne pas muséifier les quartiers concernés et continuer à les faire vivre - donc admettre une certaine évolution. C'est ainsi qu'il faut lire l'importance accordée à la rubrique « intégration dans la vie locale » (cf. figure 48) :

« Quelque part, je pars du principe que dans le cadre de vie, il y a le cadre de vie pour l'intérêt général de tout le monde, c'est-à-dire par exemple des espaces verts ou des espaces de jeux pour les enfants mais il y a aussi le cadre de vie de la personne, qui fait construire ou qui rachète un bien. Moi si elle se sent bien dans sa maison qu'elle a voulu peindre en jaune, c'est gagné, elle se sentira bien dehors. Il ne faut pas

<sup>367</sup> L'urbanisme prévisionnel « regroupe l'ensemble des documents thématiques et réglementaires de planification stratégique spatialisée et de programmation », ifc-expertise.fr, [consulté le 25.07.2021].

<sup>368</sup> Le maire de Riantec a également piloté un Agenda 21 sur sa commune, afin de lancer un projet en faveur du développement durable. On peut donc supposer que le PLU va venir *traduire* ou *soutenir* ces objectifs déjà définis.

<sup>369</sup> V. Miéville-Ott, Y. Droz, art.cit., p. 50.

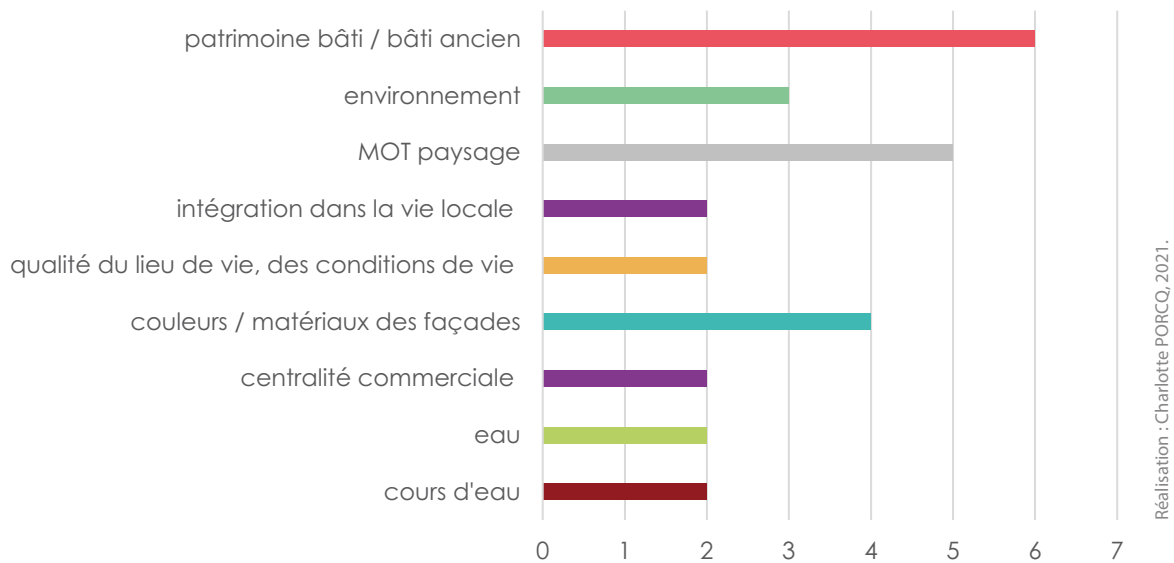
non plus aller dans l'extrême mais il faut respecter aussi un peu les choix de chacun, sa façon de vivre, tant qu'elle ne gêne pas les autres », (entretien avec Monsieur R. B., maire, le 10 octobre 2019).



Photographie 9 : Les touches de couleur sur les maisons du centre-bourg de Riantec, à l'initiative des propriétaires et encouragées par la mairie. Elles rappellent les anciens bourgs de pêcheurs, où les peintures de coques de bateaux étaient utilisées pour décorer les façades. Photographies : Charlotte Porcq, octobre 2019.

Le deuxième enjeu d'action prioritaire de ces élus cible la qualité de l'environnement et la protection de la biodiversité (cf. figure 48), ce qui manifeste un souci global pour les conditions de vie des humains et des non-humains au sein d'un écosystème partagé.

**Groupe 3 :** Les sujets majoritairement abordés dans l'action publique locale en dehors du PLU(i)



**Figure 48 :** Les objets ou les sujets cités par les élus du Groupe 3, dans le cadre de leur « politique paysagère » (hors PLU(i)). Les valeurs sont issues du calcul des cooccurrences entre les codes « outils » et « enjeux » dans MAXQDA, elles indiquent donc le nombre de croisements entre les contextes et les objets ou sujets d'action, dans les entretiens des élus du Groupe 3.

Pour en revenir au paysage en tant que tel, est abordé à plusieurs reprises - la citation précédente en est d'ailleurs un exemple - le sujet des couleurs choisies pour les revêtements et les volets des maisons (cf. photo. 9), en réminiscence des anciens villages de pêcheurs dans lesquels on se servait naguère des restes de peintures de coques de bateaux pour égayer les façades. Il s'agit d'un paysage *remémoré* à partir de l'expérience personnelle des acteurs interrogés (connaissance des us et coutumes bretons, voyages à l'étranger notamment dans les pays scandinaves) ou bien à la suite de phases de diagnostic conduites dans le cadre de l'élaboration de politiques publiques comme le SCoT du pays de Lorient. Dans ce cas, le souvenir des lectures de paysage réalisées au cours des sorties sur le terrain est commun à tous les élus du territoire ayant participé au processus de planification à l'échelle intercommunale. Le but est de procéder à une *naturalisation* du paysage, qui apparaît comme étant objectivement le même à tous les observateurs et donne ainsi l'illusion qu'il existe véritablement, *immédiatement*<sup>370</sup>. La patrimonialisation d'un paysage correspond également à un tel mécanisme d'objectivation, bien que la part de construction symbolique et culturelle occupe une place importante dans sa reconnaissance comme paysage.

Ce phénomène de *naturalisation* du paysage s'accompagne d'une acculturation des élus du Groupe 3 au langage et aux techniques de communication à employer avec les professionnels de l'aménagement, à l'occasion notamment de l'instruction des permis de construire. Ils se distinguent par le rôle de *médiateur* qu'ils adoptent entre les intérêts individuels et collectifs, entre les experts et les particuliers. R. Lefebvre fait de cette posture un trait de la *proximité d'interpellation ou néo-clientéliste*<sup>371</sup>, dont l'existence n'est pas

<sup>370</sup> V. Miéville-Ott, Y. Droz, art.cit., p. 48.

<sup>371</sup> R. Lefebvre, « La proximité à distance. Typologie des interactions élus-citoyens », in C. Le Bart, R. Lefebvre (dir.), *op.cit.*, p. 103-127.

nouvelle mais dont l'image est réactualisée. En effet, la *médiation*, synonyme de « *solidarité et d'assistance*<sup>372</sup> » remplace les relations particularistes d'antan et renouvelle l'image du maire qui met de l'huile dans les rouages en apprenant à communiquer avec différents types d'acteurs. Ainsi, Monsieur R. B., qui se fait le défenseur des volontés individuelles tant qu'elles ne portent pas atteinte au bien commun dans l'extrait d'entretien rapporté plus haut, relate également sa relation privilégiée avec les promoteurs immobiliers :

« On a l'habitude de travailler avec trois promoteurs depuis 2008, ils connaissent la mairie, on les connaît, ils savent comment nous on aborde le sujet si on veut parler de l'attention particulière que l'on mène dans ces lotissements. Bien que ceux qui ont été réalisés maintenant auraient demandé plus d'efforts, mais dans la vie on ne sait pas dès le départ. Là moi je les ai rencontrés, eux ont demandé à me rencontrer plutôt. Et en connaissance des OAP, je leur ai dit, "voilà l'orientation de la mairie, et vous prenez ou vous ne prenez pas, on sera très attentif au permis d'aménager et à la qualité environnementale et à la qualité paysagère". Ils le savent et je pense que ce sera de plus en plus le cas maintenant », (entretien avec Monsieur R. B., maire, le 10 octobre 2019).

De même que les élus du Groupe 1, des *habitudes de dialogue* entre acteurs sont donc attachées à la prise en compte de la dimension paysagère par le Groupe 3. L'ambiguïté réside dans le fait que, tout comme le Groupe 1 (cf. encadré 7), ce système de communication appartient à l'exercice du pouvoir en général. Cela signifie par conséquent qu'il peut s'appliquer à tous les sujets et pas uniquement au paysage, empêchant ainsi de conclure à une spécificité « paysagère ». Il existe toutefois une différence entre ces deux ensembles d'individus (1 et 3), puisque l'accompagnement des experts au quotidien et lors du montage de projets est perçu cette fois très positivement par le Groupe 3, voire comme une condition *sine qua non* de la mise en œuvre des objectifs de qualité paysagère. Hennebont et Vitré possèdent par exemple un service urbanisme et patrimoine qui constitue un véritable soutien technique. De manière générale, tous les acteurs de ce groupe ont coutume de s'entourer de personnes qualifiées selon les besoins (architecte du patrimoine à Vitré, environnementaliste à Riantec et Hennebont, CAUE à Corseul...). Cette relative autonomie dans la conduite de projet, qui permet de prendre position face à des professionnels de l'urbanisme ou des particuliers, peut avoir des conséquences sur la façon dont le PLU(i) est vécu, qu'il soit piloté par un cabinet privé ou les services de l'agglomération.

### II.2.3. Le PLU(i), un outil de traduction des projets utile à la mise en œuvre des enjeux paysagers...à condition d'être habilement manipulé (Groupe 3)

Les attentes du Groupe 3 par rapport au PLU(i) sont réelles, car à l'exception de Vitré, l'utilisation qui en est faite en matière de paysage s'équilibre avec les autres contextes d'action, voire les surpasse (cf. figure 41). Tout d'abord, **en commentant le premier diagramme en radar** (cf. figure 50) nous constatons que les changements apportés par le PLU(i) sont notables puisqu'ils s'élèvent en moyenne à 45 % (en réunissant les trois catégories d'analyse en légende), contre 27 % pour le Groupe 1, à titre de comparaison. Comme démontré dans la sous-partie précédente, l'optique est celle d'une *traduction* à partir du SCoT et/ou du programme politique porté à l'échelle de la commune (cf. figure 47).

« J'ai trouvé ça bien parce que dans le PLUi on se raccrochait au SCoT, le document qui donnait les grandes orientations, j'ai trouvé ça cohérent. Parce qu'on change bien d'échelle je trouve. On a vraiment

<sup>372</sup> R. Lefevre, chap.cit., *op.cit.*, p. 114.

les grandes orientations dans le SCoT et puis après dans le PLUi, concrètement comment on applique ces grandes lignes. », (entretien avec Monsieur T. F., adjoint à l'urbanisme et aux finances, le 6 février 2020).

Ce sont essentiellement les outils réglementaires du PLU(i) qui sont ainsi mis à profit car ils traduisent les projets de territoire dessinés antérieurement, à savoir :

- les OAP sectorielles ;
- les règles relatives à l'affectation des sols et à la destination des constructions (règlement dit « graphique ») dont les Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL) font partie (cf. encadré 8) ;
- et les règles de protection du paysage, (Espaces Boisés Classés<sup>373</sup> (EBC) ou identification d'éléments paysagers remarquables permise par la loi paysage<sup>374</sup>).

Ce sont des types d'outils déjà utilisés « avant le PLU(i) » à des fins paysagères par les acteurs du Groupe 3, qu'il s'agisse d'action foncière (SCoT/règlement graphique) ou de sauvegarde du paysage (SPR, PNR, Sites/EBC, loi paysage). Les OAP permettent de poursuivre l'urbanisme opérationnel qui se voulait déjà respectueux des paysages dans ces communes, mais elles sont des instruments généralement nouveaux, car peu sollicités ou n'existant pas encore au moment de l'élaboration de l'ancien PLU. À Treffendel, elles sont bien reçues car elles encouragent à trouver des solutions sur des aspects problématiques comme le traitement des zones humides, toujours très présentes sur ce territoire de Brocéliande. Le SCoT insiste en effet sur la nécessité d'un recensement des cours d'eau et des zones humides à l'occasion de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme communaux. Il stipule de plus que « la destruction des zones humides est interdite [et que] le recours à des mesures compensatoires n'est concevable que lorsque toutes les autres solutions alternatives ont été étudiées<sup>375</sup> ». Le secteur d'OAP n° 2 à Treffendel, vient répondre à cette prescription en proposant une mise en valeur paysagère de la zone humide, qui permet en théorie d'allier objectif de sauvegarde et de développement urbain, au sein d'un site à aménager en plein cœur de bourg.

« Au départ, on ne savait pas du tout comment se sortir de cette histoire de zone humide sur ce secteur, juste derrière l'église. Et puis le bureau d'études nous a amené une idée judicieuse qui était de réunir les deux zones de projet parce qu'au départ on était parti pour flécher les choses séparément. Or la zone humide et les haies se situent à cheval sur les deux secteurs donc c'était plus pertinent de les grouper. **Et d'une contrainte, nous en avons fait un véritable axe de réflexion** puisque nous avons imaginé des chemins piétons, afin d'en faire un espace public dédié à la promenade. On a aussi protégé les haies dans le règlement d'urbanisme et on a commencé à penser au cahier des charges du lotissement pour qu'il y ait

<sup>373</sup> L'EBC est l'outil de protection le plus strict : « Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements », (art. L. 113-1 du *Code de l'urbanisme*). « Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. Nonobstant toutes dispositions contraires, il entraîne le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement prévue au chapitre Ier du titre IV du livre III du code forestier », (art. L. 113-2 du *Code de l'urbanisme*).

<sup>374</sup> Loi sur la protection et la mise en valeur du paysage du 8 janvier 1993. Traduite dans le *Code de l'urbanisme*, article L. 151-19 et sq. : « Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration ». Lacoupe et l'abattage sont soumis à déclaration préalable en mairie (article L. 151-23 du *Code de l'urbanisme*).

<sup>375</sup> SCoT du pays de Brocéliande, *Document d'orientation et d'objectifs*, Prescription 22.4.c, 2017, p. 73.

des connotations environnementales dans les constructions pour garder l'aspect boisé. On ramène de la cohérence. », (Madame F. J., maire, réunion du 12.06.2019).

Le règlement du PLUi de la C. C. de Brocéliande précise ainsi que « les ouvrages légers nécessaires à la valorisation d'un site pourront être admis, sous réserve de ne pas porter atteinte à la vocation de la zone humide et de ne pas modifier le régime hydraulique des terrains<sup>376</sup> », en accord avec l'OAP n° 2 de Treffendel (cf. figure 49).

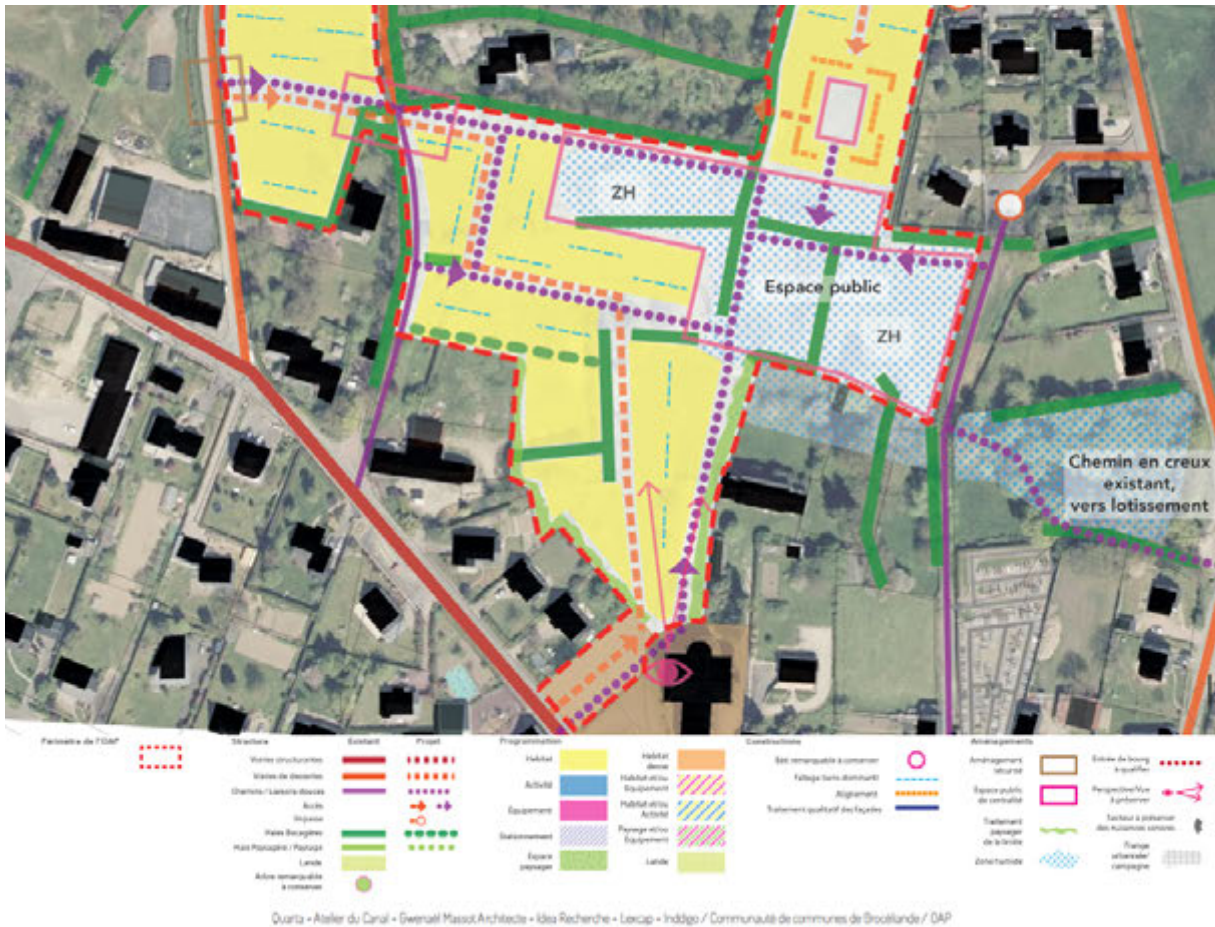
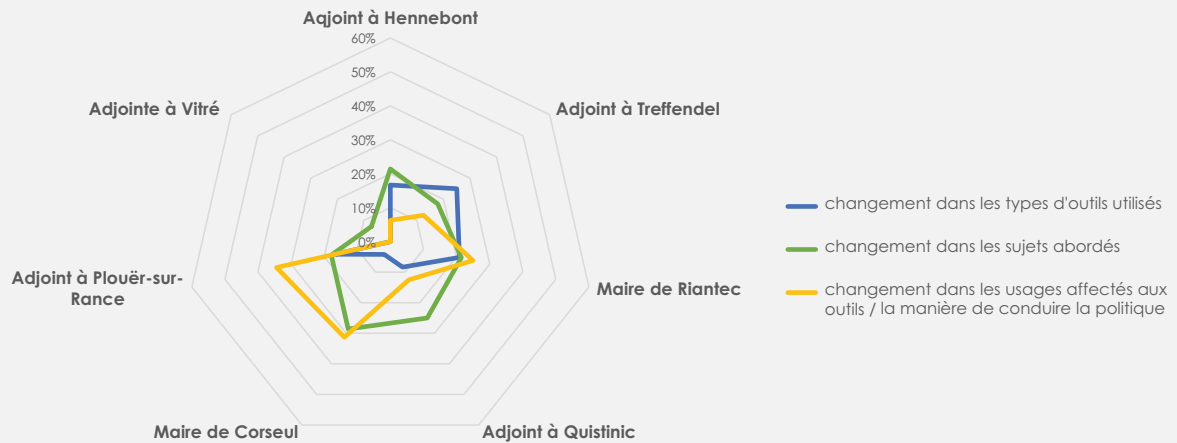


Figure 49 : Le secteur d'OAP n° 2 de Treffendel dans le PLUi de la C. C. de Brocéliande, 2021

Les élus de Plouër-sur-Rance, Corseul et Riantec insistent tout particulièrement sur l'objectif global de *traduction* conféré aux instruments du PLU(i) (cf. tableau 9). L'étirement des sommets du polygone jaune sur le premier diagramme (cf. figure 50) est le témoin de cette spécificité du PLU(i) par rapport à la démarche qui l'anime et au rôle qu'il occupe dans le chaînage d'outils qui articulent la politique intercommunale. Les communes incluses dans le PLUi de Dinan agglomération (Corseul, Plouër-sur-Rance) sont les seules pour lesquelles les élus jugent également intéressante la *dynamique de projet* intercommunal qui accompagne le processus de traduction. L'adjoint à l'urbanisme de Plouër-sur-Rance dit avoir apprécié de travailler avec les communes de bord de Rance au sein d'un groupe de travail sectoriel qui ne reprenait pas les limites de l'ancien EPCI, mais un périmètre cohérent du point de vue paysager. Le maire de Corseul applaudit quant à lui le travail des commissions thématiques, s'appuyant directement sur les services de l'agglomération de Dinan, qui ont permis de creuser en détail des enjeux d'action tels que le paysage, là où le SCoT s'occupe surtout de la réduction de la consommation foncière.

<sup>376</sup> PLUi de la Communauté de communes de Brocéliande, Règlement écrit, règles applicables à l'ensemble du territoire communal, article 6, 2021, p. 21.

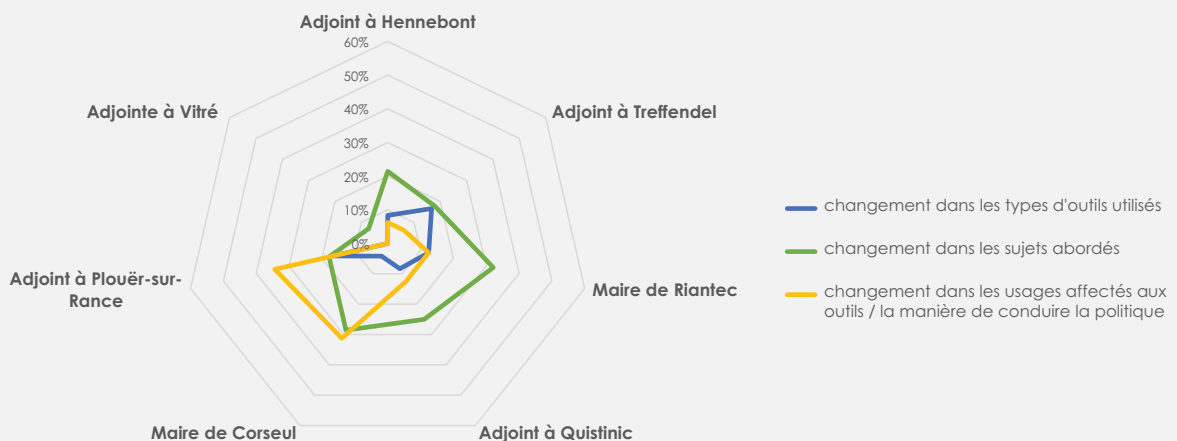
**Groupe 3 :** La complémentarité du PLU(i) par rapport aux autres contextes d'action publique, évaluée à la lumière des changements introduits par l'utilisation du PLU(i) (*instruction du droit des sols non comprise dans la comparaison*)



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. A partir de la mesure de la distance ou dissimilarité entre le PLU(i) et les autres contextes d'action publique, sur la base des MAXMaps.

**Figure 50 :** Les changements variables induits par l'utilisation du PLU(i) pour le Groupe 3 en termes d'action sur le paysage (hors instruction du droit des sols)

**Groupe 3 :** La complémentarité du PLU(i) par rapport aux autres contextes d'action publique, évaluée à la lumière des changements introduits par l'utilisation du PLU(i) (*instruction du droit des sols comprise dans la comparaison*)



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. A partir de la mesure de la distance ou dissimilarité entre le PLU(i) et les autres contextes d'action publique, sur la base des MAXMaps.

**Figure 51 :** Les changements variables induits par l'utilisation du PLU(i) pour le Groupe 3 en termes d'action sur le paysage



Cette *traduction* n'est pas nécessairement une transcription fidèle du point de vue des *sujets abordés* car l'enjeu est justement de changer d'échelle, que ce soit de passer du SCoT au PLU(i), à plus grande échelle, ou de l'ancien PLU au PLUi, à plus petite échelle. L'élus de Quistinic explique comment le PLU complète le SCoT en passant des continuités écologiques (SCoT) aux haies bocagères (PLU). Elles appartiennent certes aux trames vertes (SCoT) mais composent surtout un paysage reconnaissable localement (PLU) :

« Il y a des éléments de paysage, entre autres des haies bocagères, qui sont protégés dans le cadre du PLU et on a justement voulu renforcer cet aspect-là. On est dans le prolongement de ce qui a été voté dans le cadre du SCoT en termes de trame verte, pour protéger la biodiversité et pour qu'il y ait des possibilités d'échange, que les choses ne soient pas isolées », (entretien avec Monsieur S. V., adjoint à l'urbanisme, le 27 mai 2019).

De même, la réflexion lancée depuis le démarrage du SCoT du Pays de Lorient en 2013 sur les corridors écologiques s'est poursuivie dans l'évaluation environnementale du *PLU de Rianteac*, puis dans le règlement de ce dernier, au moyen d'un pourcentage minimum de terre sans construction à conserver obligatoirement. Contrairement à l'exemple précédent, cette descente à l'échelle de la parcelle reste englobée dans l'objectif de protection de la biodiversité.

En réalité, il semble que le PLU(i) soit plutôt l'occasion de se concentrer sur des *espaces différents* de ceux pris en compte dans les autres documents d'urbanisme prévisionnel déjà mis en place (cf. tableau 8), et les outils de préservation du patrimoine en particulier. En effet, pour les communes disposant de tels instruments ou plus génériquement, d'un patrimoine qui se concentre en majorité dans la zone urbanisée (Vitré, Hennebont, Corseul), on observe que le PLU(i) donne plus d'importance aux *espaces ruraux*, à travers la possibilité de classer à la fois les *haies bocagères*, et ce que l'on désigne souvent sous le terme de « *petits patrimoines* » (calvaires, bâtiments agricoles, lavoirs, bornes...etc.). Outre cette sélection géographique différente, il peut s'agir de faire un pas de côté par rapport à la dimension patrimoniale, comme à Hennebont où, tandis que le SPR élaboré en parallèle du PLU prend en charge le bâti, le PLU s'intéresse à la *nature en ville* (arbres, parcs, jardins, continuités vertes à travers une OAP qui cartographie l'ensemble de la commune selon cette thématique). Dans ce cas de figure, il est parfois difficile de parler d'une véritable *combinaison* avec le PLU(i), car la partition entre les sujets semble faire moins l'objet d'une stratégie d'ensemble que d'un usage correspondant aux attributions conventionnelles de chacun des instruments. On peut certes objecter qu'elles sont basées à l'origine sur les capacités des outils, définies par la loi et les Codes de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Environnement. À ce sujet, un discours recueilli sur la ville de Dinan auprès du service urbanisme de l'agglomération mérite l'attention :

« Dinan est une ville couverte par un SPR, du coup on n'en parle quasiment pas parce que c'est un document à part, c'est un trou dans le PLUi. C'est un autre document d'urbanisme, donc tout ce secteur-là, on n'en parle pas. Les dinanais n'ont pas de PLUi, mais on sait qu'on va y travailler ensuite, parce qu'on va réviser le SPR. Après dans le PLUi on était surtout sur le petit patrimoine, et le patrimoine paysager », (entretien avec Madame I. X., cheffe du service urbanisme et foncier de Dinan agglomération, le 10 septembre 2019).

Nous nous concentrons à présent sur le **second diagramme en radar** (cf. figure 51), grâce auquel nous allons montrer qu'en ajoutant un ingrédient par rapport à la comparaison PLU(i) / hors PLU(i) initialement menée, le changement introduit par le PLU(i) dans l'action des élus tombe de 45 % (pour rappel) à 32 % en moyenne. Les acteurs du Groupe 3 sont ceux, parmi les trois autres ensembles, qui identifient le plus nettement le temps de l'instruction des permis de construire ou d'aménager comme

déterminant pour l'action sur le paysage. Or il est directement lié au PLU(i) puisqu'il garantit l'application des règles qui y sont inscrites. C'est pourquoi nous n'avons pas considéré d'emblée l'instruction des autorisations d'urbanisme comme un contexte à part entière, ce qui revient à dire que nous n'avons d'abord pas opéré de calcul de *distance* ou de *dissimilarité* entre ce dernier et le PLU(i) (cf. I.3.2). Toutefois, en considération des *habitudes* qui y sont développées par la majorité des élus de ce groupe en amont du nouveau PLU(i) (cf. figure 47), nous avons souhaité intégrer cette variable dans le second diagramme en radar (cf. figure 51), et vérifier son influence sur les choix arrêtés dans le PLU(i). Cette prise en compte de l'instruction offre une deuxième clef de lecture pour les communes de Riantec et Treffendel. La différence majeure touche la manière d'*utiliser* les outils, puisqu'elle varie de plus de dix points dans le cas de Riantec, et de plus de cinq points dans le cas de Treffendel, comparativement au premier diagramme. Cela signifie que relativement aux *usages* qui sont observés dans le cadre de l'instruction du droit des sols, dont nous avons montré qu'ils tournaient autour de la communication entre acteurs (cf. II.2.2), les outils du PLU(i) n'introduiront pas de changement à l'avenir.

En effet, le maire a une position d'*intermédiaire* entre le service instructeur, de plus en plus dépendant des services de l'EPCI, les administrés et autres parties prenantes, lorsqu'un permis de construire est à l'étude. Il se repose sur les compétences des techniciens, qui sont souvent les bienvenues en matière d'urbanisme, et entame des discussions au nom des intérêts de la commune avec les pétitionnaires. À la fin de la procédure, le maire est signataire de l'avis favorable ou défavorable qui est rendu. À titre d'exemple, le maire de Riantec déclare utiliser les OAP, mais également des EBC dans des secteurs à fort enjeu naturel et paysager. Une fois le PLU révisé approuvé, il explique qu'au moment où des promoteurs s'intéresseront au foncier en question, il interviendra non seulement pour faire respecter les dispositions prévues dans le document d'urbanisme, mais aussi pour négocier un achat total de la zone, c'est-à-dire la partie urbanisable *ainsi que* la portion boisée et protégée. Il souhaite que l'acquéreur des terrains mette en valeur ce secteur au même titre que celui dont il peut tirer directement profit, de façon à améliorer le *cadre de vie* du futur lotissement. Il cherche aussi à ce que le vendeur ne soit pas lésé dans la transaction à cause de cet EBC, qui interdit tout défrichage et tout changement d'occupation du sol. Ainsi, dans ce temps de discussion, le maire compte aller plus loin de sorte à garantir et mettre en œuvre ce que l'OAP et les EBC prévoient.

Il est possible que l'élu se serve du dialogue ouvert à cette occasion en vue d'adapter la traduction des enjeux paysagers qui a été *consentie* dans le PLU(i). Cela induit alors une certaine ambiguïté, si ce n'est dualité entre ce qui est prévu dans le PLU(i), pour satisfaire à des obligations ou des incitations portées par les professionnels de l'aménagement, et l'usage réel de l'instrument. Le risque est que les intentions affichées dans le PLU(i) soient revues à la baisse, même s'il peut s'agir au contraire de « personnaliser » la procédure et « d'humaniser » la relation entre le pétitionnaire et l'instructeur, qui est fondée sur des échanges relativement techniques, *via* l'intervention du maire. Comme c'est le cas à Treffendel, il cherche à maintenir le cap des ambitions du PLU(i) tout en les rendant acceptables à l'échelle individuelle. Cette situation est éventuellement nourrie par une certaine défiance des élus envers le service instructeur, du fait notamment du passage de la compétence à l'échelon de l'EPCI :

« C'est vrai qu'on va plus travailler avec la communauté de communes maintenant, mais tout en restant vigilants à ce que les services soient bien à notre service, par à rapport à nous les élus communaux et pas dans une lecture très rigide, très administrative des documents d'urbanisme en fait. Il y a les documents d'urbanisme et il y a la *vraie vie*. Je sais qu'on traitait beaucoup les documents d'urbanisme au niveau de la commune avant, sur des déclarations préalables par exemple, voilà les gens ils amènent leur déclaration, elle n'est pas forcément super bien formalisée, on la fait avec eux, et on adapte la lecture du règlement à chaque cas. J'ai toujours essayé de trouver le compromis entre ce qui est écrit et puis la réalité

du terrain. Je me suis toujours attaché à ça, ce n'est jamais tout blanc ou tout noir. Par contre toujours avec l'idée d'aller dans le sens de ce qu'on a écrit », (entretien avec Monsieur A. B., adjoint à l'urbanisme, le 6 février 2020).

On note que certains outils préservent une marge de manœuvre et ont donc pour vocation de lancer la discussion lors de l'instruction du droit des sols. C'est le cas des OAP, qui sont certes intégrées dans le règlement mais ne requièrent qu'un rapport de compatibilité, et non de conformité avec ce qu'elles préconisent. Cela signifie donc que certains éléments peuvent être revus pour tenir compte de l'évolution des projets et des paysages.

« Une zone humide étant un milieu vivant donc évolutif, l'inventaire des zones humides ne peut pas être définitif, ni exhaustif. Les mesures de préservation et de protection prévues par le présent règlement doivent donc s'appliquer non seulement aux zones humides inventoriées, mais aussi à celles susceptibles d'être découvertes ultérieurement (lors d'une intervention dans un terrain par exemple)<sup>377</sup>. »

De plus en plus, les PLU(i) s'assouplissent afin de s'adapter au caractère dynamique des jeux d'acteurs et à la progression de la connaissance des paysages, afin qu'elle puisse être mise à jour. S'il n'est pas pensé pour prendre la mesure du « cas par cas », il ouvre la porte à l'actualisation donc au *temps*, dimension qui nous intéresse particulièrement tout au long de cette thèse et qui sera également très présente en fin de manuscrit au moment d'exposer les pistes d'actions ou les outils opérationnels à mobiliser afin d'améliorer la prise en compte du paysage dans l'aménagement (cf. chap. 6, 7).

---

<sup>377</sup> PLUi de la Communauté de communes de Brocéliande, Règlement écrit, règles applicables à l'ensemble du territoire communal, article 6, 2021, p. 21.

**encadré 8 : La création de Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL) en zones A et N, entre anticipation des besoins et évolution au gré des modifications du PLU(i)**

Dans le PLUi de la C. C. de Brocéliande, on compte une cinquantaine de STECAL, introduits comme suit par le *Code de l'urbanisme* (art. L. 151-13) :

« Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés :

- 1° Des constructions ;
- 2° Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
- 3° Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Il précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. [...] Leur caractère exceptionnel s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs ».

L'adjoint à l'urbanisme de Treffendel pointe certaines difficultés que la mise en place de ces STECAL fait émerger, à commencer par la capacité d'anticipation qu'elle réclame. En effet, il s'agit d'un régime qui est théoriquement dérogatoire, et il faut être sûr qu'un STECAL se justifie à l'endroit où il est positionné dans le PLU(i). En l'occurrence, l'adjoint en question est plutôt contre le changement de destination des anciens bâtiments agricoles en général dans un souhait de protection du paysage. Or, le cas qu'il présente concerne justement des constructions dont il sait qu'elles vont être laissées prochainement à l'abandon, car les propriétaires cessent leur activité et souhaitent vendre. Le règlement interdisant le changement de destination, se pose le problème de cette « verrue » si le bâtiment n'est ni repris, ni détruit, et de cet espace potentiellement inexploité à l'avenir, dans un secteur clef de la commune. C'est ainsi que l'adjoint justifie le choix du STECAL sur ce périmètre, dont les dispositions restent une exception à la règle. L' élu tire parti de sa connaissance des projets des administrés afin de prévoir les outils juridiques nécessaires à leur concrétisation dans le respect de l'intérêt de la commune, et/ou en vue de parer à leurs impacts sur le paysage local.

Dans le PLUi de Dinan agglomération, on compte environ 200 STECAL. La première commission de modification du PLUi, en date du 17 décembre 2020, fait déjà remonter 18 demandes de création de nouveaux STECAL qui sont examinés par le Conseil communautaire. Ces requêtes représentent neuf pourcents des demandes d'évolution du PLUi pour l'année 2021. Pour rappel, le PLUi de Dinan agglomération a été conçu puis approuvé début 2020 tout en prévoyant qu'une procédure de modification aurait systématiquement lieu chaque année. Outre le travail que cela induit pour les services et les élus, cela remet en cause d'une certaine manière le principe d'application d'un document *arrêté* et *voté* pour une durée d'environ douze ans. En particulier, le cas des STECAL est très parlant puisque la commission aménagement en date du 28 janvier 2021 ne donne par exemple un avis favorable qu'à quatre créations de STECAL en zone Nt (naturelle touristique) sur les sept soumises lors de cette séance, en proposant que « l'ensemble des STECAL Nt et Ay inscrits au PLUiH soit réinterrogé en 2021/2022 afin de veiller à limiter le nombre de STECAL et de vérifier la présence de projets à court terme » (compte-rendu des échanges du 28.01.21). Ainsi la procédure appliquée sur ce territoire permet de réévaluer les choix initiaux à la lumière des changements qui interviennent à court terme, amenuisant la difficulté soulevée par l' élu de Treffendel. En revanche, elle peut s'avérer contreproductive s'il s'agit d'augmenter le nombre de STECAL, alors qu'ils sont à la base des outils qui ne font que *tolérer* des activités, tant qu'elles demeurent respectueuses de l'environnement et du paysage.

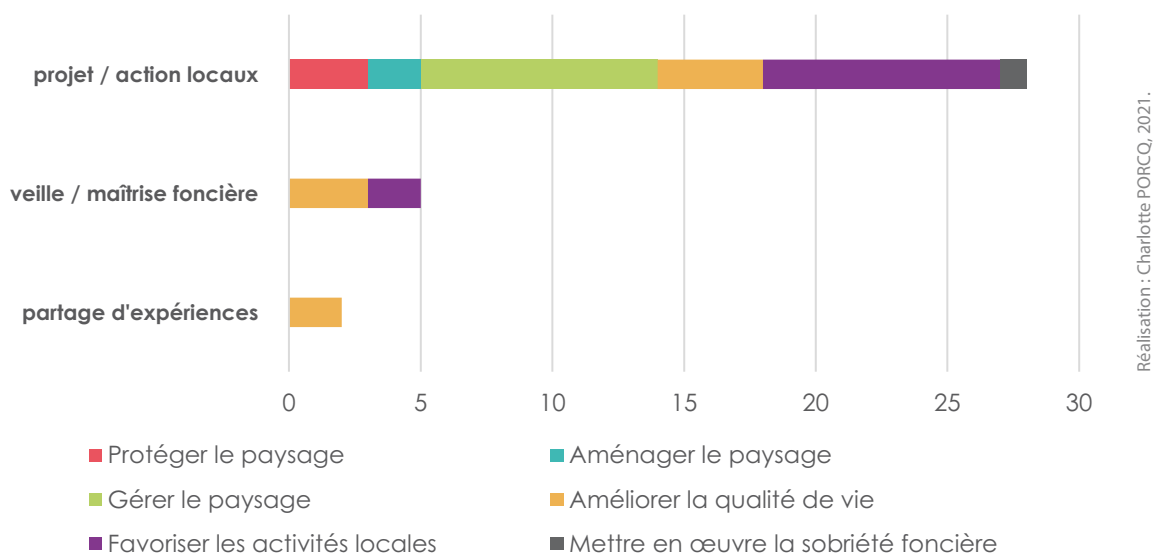


Figure 52 : STECAL extrait du PLUi de Dinan agglomération, Plouër-sur-Rance, « aménagement touristique », 2020

## II.3. Le PLUi, un rôle d'intermédiaire entre « projet de paysage » et « projet de territoire »

### II.3.1. Faire paysage sans le dire

**Groupe 4 :** Répartition des enjeux traités dans les contextes d'action les plus fréquemment cités en dehors du PLU(i)



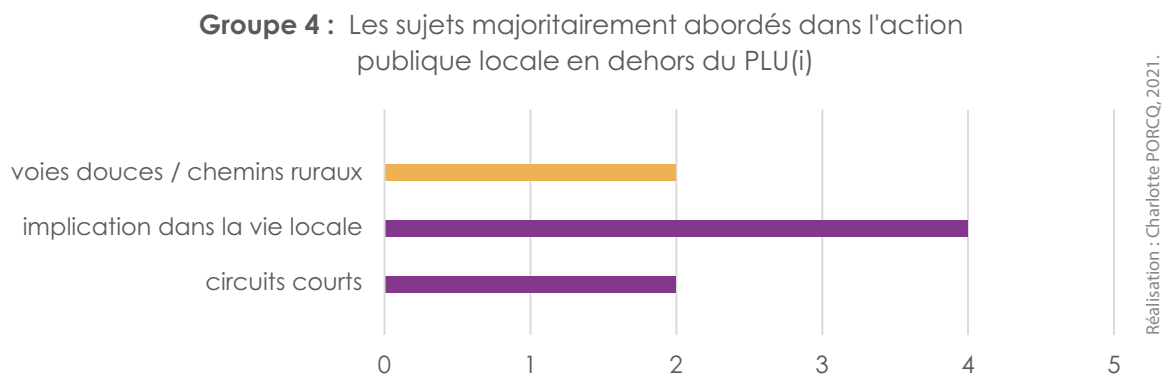
**Figure 53 :** Les contextes d'action sur le paysage mobilisés par le Groupe 4 (hors PLU(i)). Les valeurs sont issues du calcul des cooccurrences entre les codes « outils » et « enjeux » dans MAXQDA, elles indiquent donc le nombre de croisements entre les contextes et les thèmes d'action, dans les entretiens des élus du Groupe 4.

Le quatrième et dernier ensemble que nous formons rassemble les élus des six communes restantes : Lanvallay, Languédias, Évran, Plélan-le-Grand, Maxent, Saint-Thurial. Celles-ci concentrent largement leurs efforts en matière de paysage dans le développement de projets et d'actions à l'échelle communale (cf. figure 53). Sont regroupées derrière cette catégorie des initiatives plus ou moins inédites, qui émanent toujours de la municipalité : mise en place d'un parcours santé pédagogique (Maxent, Saint-Thurial), création de réseaux de chaleur et de chaudières à bois (Lanvallay, Évran), aménagement d'un jardin intergénérationnel (Languédias), approvisionnement des cantines scolaires en circuit court (Languédias, Évran), élaboration d'un plan de gestion du bocage en centre-bourg (Plélan-le-Grand). Ce sont ces actions ponctuelles qui donnent ensuite naissance à des projets plus importants comme à Languédias et Évran où les élus ont enclenché une redynamisation globale du centre-bourg en remportant les appels à projet 2017 (Languédias) et 2019 (Évran) initiés par l'État, la Région, l'Établissement Public Foncier de Bretagne (EPFB) et la Banque des Territoires<sup>378</sup>. Le maire d'Évran nous a en outre fait part de son engagement dans le Plan Alimentaire Territorial (PAT) porté par Dinan agglomération. Ce système est valable dans le sens inverse puisqu'à Plélan-le-Grand, qui a remporté ce même concours en 2017 pour la phase d'étude urbaine, la dynamique de requalification lancée continue d'irriguer de nouveaux chantiers comme la réflexion autour de l'entretien des haies bocagères en zone urbanisée. L'autonomie

<sup>378</sup> Il s'agit de l'appel à candidatures « Dynamisme des centres-villes et des bourgs ruraux en Bretagne », qui, une fois remporté, donne droit à des subventions de l'État, de la région, et de la Banque des Territoires. Les communes peuvent être accompagnées pour le cycle études ou travaux. Elles doivent, pour répondre à l'appel, respecter un cahier des charges où les critères en termes de pilotage et de gouvernance, d'approche globale et intégrée, et de faisabilité sont rigoureusement observés.

qui se dégage de ces aventures menées localement apparaît alors encore plus grande, comparativement au Groupe 3. En effet, il ne s'agit pas principalement pour les membres du Groupe 4 de se saisir d'instruments d'action publique à disposition tels que les documents de sauvegarde du patrimoine (cf. Groupe 3), mais d'inventer leurs propres vecteurs d'action paysagère.

Ce constat est à mettre en balance par rapport à la place accordée aux outils de maîtrise foncière (cf. figure 53), dispositifs techniques s'il en est, qui permettent d'ancrer fortement les volontés de la municipalité dans le cadre de l'urbanisme opérationnel. De même que le code « Aménagements divers » que nous avons croisé au sujet des précédents groupes, le code « veille / maîtrise foncière », également créé et utilisé dans MAXQDA, est générique. Il renvoie à une action foncière, sans que l'acteur interrogé ne précise l'outil utilisé en particulier (Zone d'Aménagement Différé (ZAD), Droit de Préemption Urbain (DPU), emplacement réservé (PLU), expropriation pour cause d'utilité publique (DUP) ...etc.). Le principe est généralement pour les mairies d'exercer un droit de préemption urbain, de se rendre acquéreur d'un ou plusieurs terrains, ou encore de flécher la constructibilité et l'occupation des sols. L'intérêt de ce genre d'interventions est de peser dans l'élaboration, les objectifs et le calendrier des opérations à venir, qu'elles intègrent une dimension paysagère ou non. Elles supposent l'existence d'un projet plutôt bien défini au préalable, et elles sont potentiellement encouragées par la mise en cause de secteurs à forts enjeux, par exemple paysagers. Au total, la volonté de maîtriser le foncier accompagne de manière logique les projets conduits à l'échelle locale décrits ci-dessus, car ces derniers nécessitent d'être traduits grâce à des outils opérationnels.



**Figure 54 :** Les objets ou les sujets cités par les élus du Groupe 4, dans le cadre de leur « politique paysagère » (hors PLU(i)). Les valeurs sont issues du calcul des cooccurrences entre les codes « outils » et « enjeux » dans MAXQDA, elles indiquent donc le nombre de croisements entre les contextes et les objets ou sujets d'action, dans les entretiens des élus du Groupe 4.

Ce qui interroge *a priori*, à la lecture des sujets les plus évoqués (cf. figure 54, n° 1 : implication dans la vie locale) au sein de la majorité des six entretiens (cf. figure 54, n° 1 : voies douces / chemins ruraux) c'est l'absence de mention claire de la notion de paysage. Il apparaît que les activités qui se déroulent *dans le paysage* sont plus valorisées que le paysage en lui-même, *en tant qu'objet*. C'est ainsi qu'il faut tout d'abord interpréter la force de l'enjeu « gérer le paysage » (en vert, cf. figure 53), puisqu'un paysage *pratiqué* et *maîtrisé* est la clef de l'implantation et de la « favorisation d'activités locales », puis de « l'amélioration de la qualité de vie », qui interviennent ensuite (en violet et jaune, cf. figure 53 et figure 54). Ainsi le paysage révèle-t-il le fonctionnement de systèmes anthropiques et naturels dans les propos du maire de Plélan-le-Grand. L'image perçue doit prendre sens dans un contexte plus large, ou redonner un sens à l'espace qui est en mal d'interprétation et donc de reconnaissance :

« Je refais une parenthèse pour expliquer la thématique de la gestion de l'eau. Tous ces étangs qui se jettent les uns dans les autres avec ces digues d'étangs constituent un paysage intéressant de l'ouest du

territoire, oui. Mais il faut bien saisir aussi qu'ils sont importants du point de vue de la compréhension des zones inondables car l'eau qui passe au niveau du Pont du Secret en cas d'inondation, en cas de grosse pluie, vient directement de l'amont et de tous ces étangs qui viennent en cascade les uns dans les autres... Donc le côté hydraulique ne doit pas être négligé non plus », (entretien avec Madame M. G., maire, le 5 décembre 2019).

Pour les élus du Groupe 4, très engagés sur le plan écologique, le paysage est un acteur de la transition, si bien qu'il est inclus dans une démarche globale où il devient difficile à lire indépendamment des autres facettes du projet. Bertrand Folléa écrit en 2019 un manifeste pour la transition *par* le paysage, Transition à l'initiale en majuscule tant elle a vocation à bouleverser notre monde environnant. Il précise que :

« Cette transition est par définition complexe, nécessairement pensée et mise en œuvre dans la transversalité et les échanges, en étant à la fois économique, sociale, écologique, énergétique, démographique, territoriale, alimentaire, numérique<sup>379</sup> ».

Les édiles du Groupe 4 se heurtent à cette complexité, conférée par l'ampleur des changements à initier dans les territoires :

« La communauté de communes a fait des choses de son côté, il y a une chaufferie bois à \*\*\* mais il y a eu un appel d'offre et c'est un industriel qui livre. Nous on a une chaufferie bois à \*\*\*, elle est livrée par des agriculteurs et tant que ce sera moi, ce sera des agriculteurs. Il y a un enjeu politique qui n'est pas perçu je pense autour de cette filière-là et du rôle sur le *paysage*. Pourtant il y a des territoires où ça a très bien pris ces filières énergie-renouvelables, et ça fonctionne bien. En fait ça contribue à structurer le *paysage*, tout simplement, mais ici je ne sais pas, je pense que le remembrement a certainement été un traumatisme et que la question du bocage reste une question très difficile, je le sens comme ça », (entretien avec Madame M. G., maire, le 5 décembre 2019).

Le paysage est donc une ressource, au sens de la *valeur productive* premièrement, en mettant à profit les matières premières, les énergies renouvelables, les produits et savoir-faire locaux qui caractérisent un espace. À partir de là, il répond deuxièmement à la *valeur d'habitat*, et potentiellement à toutes les autres valeurs listées par Y. Droz et V. Miéville-Ott<sup>380</sup> (cf. encadré 5). Le principe est justement de passer du terroir au paysage en mettant en lumière ou en réinventant la plurifonctionnalité des lieux. Ce défi est relevé au sein d'un processus où le paysage peut être à la fois une *entrée*, une *méthode* et un *résultat*. À en juger par le cas de Languédias où le fil rouge du granit, présent en abondance dans les environs et exploité depuis des siècles dans des carrières toujours en activité, a été tendu du démarrage de la reconquête du centre-bourg, jusqu'à sa finalisation. Cette identité géologique du site s'accompagne de la mémoire vivace de nombreuses familles qui ont fourni des ouvriers dans les carrières alentour. Ces éléments servent au diagnostic et donnent des pistes pour la réalisation du projet global : transmission intergénérationnelle, circuit-court, participation en sont les maîtres mots. Enfin, la finalisation des travaux de réaménagement autour de la place de l'église s'est concrétisée par l'inauguration d'une statue en granit beige de Languédias, le 16 novembre 2019<sup>381</sup>.

Que l'on considère ainsi le paysage ou la démarche de projet, se dégage ce caractère cyclique de la vision du Groupe 4. Le paysage est comme enroulé sur lui-même et le travail vise à l'expliquer, c'est-à-dire au sens étymologique du terme « le déplier », en décrypter tous les faisceaux, pour les mettre à profit.

<sup>379</sup> Bertrand Folléa, L'archipel des métamorphoses. La transition par le paysage, Parenthèses, Marseille, 2019, p. 9.

<sup>380</sup> V. Miéville-Ott, Y. Droz, art.cit., p. 48.

<sup>381</sup> Actualité relayée par le site de BRUDED [consulté le 24.02.2022], <https://www.bruded.fr/les-amenagements-de-la-place-de-leglise-inaugures-a-languedias-22/>.

Si l'on reprend l'image de la bobine de film chère à Marc Bloch<sup>382</sup> en l'adaptant à notre démonstration, il faut initialement procéder à un rembobinage pour prétendre ajouter de nouvelles prises de vue à la pellicule.

### II.3.2. Un paysage politique

Une fois ce mécanisme analysé, ne perdons pas de vue qu'à la surface de l'iceberg, le mot paysage est relativement peu usité dans le discours. C'est du moins ce que notre tri statistique révèle, et qui nous autorise de nouveau à faire le lien avec la réflexion de B. Folléa quand il pousse le raisonnement jusqu'à envisager que le paysage pourrait être « *une gêne, un frein, voire un obstacle à cette Transition*<sup>383</sup> ». Au-delà de la provocation, utile à la démonstration, ressort l'idée que ce n'est pas forcément en « parlant paysage » et en « s'exprimant paysage » que l'on s'engage paradoxalement le mieux dans une démarche paysagère. Nous reviendrons à plusieurs reprises sur ce point plutôt contre-intuitif tout au long de la thèse. Pour B. Folléa, la défense du paysage par exemple, qui s'oppose aux métamorphoses nécessaires à la Transition, est un contresens. C'est pourquoi un « *paysage de la Transition* » lui semble plus propice à l'action qu'un paysage simplement « pris en compte ».

De notre côté, nous nous situons dans une perspective moins conceptuelle qu'empirique puisque nous nous focalisons sur des *verbatim*, sur ce que les acteurs disent de leur expérience de terrain, et avec quels mots. Dans les entretiens réunis au sein du Groupe 4, lorsque le « paysage » émerge exceptionnellement, comme dans le précédent extrait retranscrit, il « *tient lieu d'argument pour emporter la conviction*<sup>384</sup> », ce qui en fait un paysage *politique*, qui est à « *protéger, à sauvegarder, à gérer, voire à animer, en fonction de son aspect caractéristique, de sa beauté particulière, de l'intérêt général, sans que ces différents éléments soient explicités*<sup>385</sup> ». Ce statut d'argument politique exige en effet un caractère immédiat, sans détour par les motivations qui le sous-tendent : « *en fait ça contribue à structurer le paysage, tout simplement* » (cf. entretien avec Madame M. G., maire, le 5 décembre 2019). Toutefois, cela ne signifie pas que les maires négligent toute pédagogie au sujet des paysages, bien au contraire. Dans ce cadre en revanche, le paysage n'est pas toujours nommément cité non plus. Le plan de gestion du bocage constitué à Plélan-le-Grand a été précédé d'un diagnostic et d'une enquête sociologique pilotés par le Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement (CPIE) Forêt de Brocéliande ; de même un inventaire de la biodiversité en ville a été conçu à Lanvallay pour « *créer une proximité avec les gens sur la base d'une connaissance des végétaux qui soit partagée et désamorcer les conflits qui éclatent pour un pissenlit dans un bas de mur ou à cause du cimetière qu'on a décidé d'enherber* » (entretien avec Monsieur A. G., adjoint au cadre de vie et à la mobilité, le 25 octobre 2019).

Le paysage du Groupe 4 est donc un paysage *politique* qui justifie des choix marqués, comme l'acquisition d'une parcelle au nom de la collectivité, mais il se manifeste surtout dans ce que les acteurs *font*, la manière dont ils *agissent*. L'adjoint interrogé pour représenter la commune de Lanvallay fournit une bonne illustration de ces deux aspects, agentivité du paysage<sup>386</sup> d'une part, et théorisation du « *faire*

<sup>382</sup> L'image de la bobine sert à Marc Bloch pour expliquer que les historiens n'ont accès qu'à l'état contemporain d'un espace : « seule la dernière pellicule est intacte », in *Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien*, Armand Colin, 1949, p. 15.

<sup>383</sup> B. Folléa, *op.cit.*, p. 28.

<sup>384</sup> V. Miéville-Ott, Y. Droz, *art.cit.*, p. 48.

<sup>385</sup> *Ibidem*.

<sup>386</sup> L'agentivité du paysage est un concept développé par Hervé Davodeau et il fait référence aux situations dans lesquelles le paysage est brandi comme un agent à part entière, capable d'enclencher une ou des actions spécifiques,



avec ou par le paysage<sup>387</sup> » de l'autre, qui sont à la base de l'action paysagère définie par Hervé Davodeau. Il est question de l'intégration d'un lotissement dans le paysage, sujet plutôt récurrent dans l'aménagement des communes enquêtées. Toutefois, c'est le respect du principe général du (bien) vivre ensemble qui est désigné comme solution par l' élu, en lieu et place des critères esthétiques qui tendraient à prôner une unité stylistique dans les constructions. Pour les élus du Groupe 4, une société *fait paysage* si elle partage un espace en bonne intelligence. Nous apprenons que les avantages de la maîtrise foncière ont été présentés à l'adjoint au maire de Lanvallay lors d'une visite réalisée par l'intermédiaire du réseau Bretagne Rurale et Rurbaine pour un Développement Durable (BRUDED)<sup>388</sup> dont la commune est adhérente, dans une autre collectivité partenaire ayant tenté l'expérience. Ce système de partage d'expériences est d'ailleurs assez présent dans les récits des acteurs du Groupe 4, et il donne en général des clés pour viser l'amélioration de la qualité de vie (cf. figure 53). Or, dans l'exemple que nous détaillons maintenant, l'intérêt n'est justement pas d'avoir la main pour rédiger un cahier des charges de lotissement avec indications de matériaux et de formes précis. L' élu démontre que le lotissement qu'il a pu y observer, par les aménagements qui sont pensés - ou au contraire, par la sobriété qui le caractérise (absence de clôture, place de la voiture individuelle revue, présence de haies bocagères et d'arbustes, interdiction du parpaing, diversité des maisons, récupération des eaux pluviales...) - a la capacité d'attirer des habitants qui souhaitent réviser la manière classique et individualiste d'habiter en partageant davantage les lieux :

« Cela [i.e. l'aménagement du quartier] ramène des habitants qui font ce choix-là de vie aussi, cela n'attire pas tous les publics. Et c'est doublement intéressant si l'on pousse la logique jusqu'au bout, on voit que ce sont des gens qui s'impliquent dans la vie associative, qui sont plus jeunes aussi, qui ont une préoccupation environnementale plus avancée que la moyenne, qui se voient, qui se parlent, des gens qui sont prêts à vivre avec les autres », (entretien avec Monsieur A. G., adjoint au cadre de vie et à la mobilité, 25 octobre 2019).

La réflexion portée par cet élu s'appuie par conséquent sur la conviction que le paysage est un *cadre de vie* propice à la rencontre et à la libre expression des créativité dans l'aménagement des territoires. *Faire paysage* est premièrement un moyen de bouleverser le politique, puisqu'il est question de baser l'urbanisme sur un dialogue dans lequel chaque partie prenante a le même poids au départ et où l'expérience d'habiter « repose principalement sur une valeur fondamentale : la responsabilité vis-à-vis de la communauté<sup>389</sup> ». Si l'on retrouve encore une fois l'idée de *proximité* avec les administrés, dont nous avons finalement souligné la pertinence pour tous nos groupes d'élus, elle se fait à travers des espaces de concertation de plus en plus institutionnalisés, dans une dynamique de projet. Il s'agit d'une *proximité participative*<sup>390</sup>, différente de la *proximité informelle* qui s'incarne dans un travail de terrain quotidien assez

---

in « La recherche de l'action paysagère », Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en géographie humaine et sociale, urbanisme et aménagement, vol. 2, EHESS, Paris, 2020, p. 25-32.

<sup>387</sup> H. Davodeau, dans son HDR, livre une définition inspirante de l'action paysagère ou plutôt des clés pour en saisir la dynamique, puisqu'il s'agit de « comprendre ce que les acteurs font avec le paysage, comment ils le font, les difficultés qu'ils rencontrent, comment ils les dépassent ou non », *Ibidem*, p. 5.

<sup>388</sup> BRUDED est un réseau de partage d'expériences entre élus en Bretagne et Loire-Atlantique, mettant en avant les enjeux de la transition énergétique, écologique, et sociale. Il est porté par une association composée d'une vingtaine d'élus et de huit chargés de développement, soutenus dans leur action par la Région Bretagne, la Préfecture de Bretagne, l'ADEME, la Banque des territoires et les Conseils départementaux concernés. Le réseau compte à ce jour 240 collectivités en Bretagne et Loire-Atlantique.

<sup>389</sup> Guillaume Faburel, Mathilde Girault, « L'habiter de certains éco-quartiers », *Socio-anthropologie*, n° 32, 2015 [en ligne].

<sup>390</sup> C. Le Bart, R. Lefebvre (dir.), *op.cit.*, p. 102.

classique, dont nous avons fait la description via la présentation du Groupe 1 (cf. II.1)<sup>391</sup>. Alors que les élus du Groupe 1 font part de relations interpersonnelles plus ou moins apaisées, les élus du Groupe 4 insistent sur une participation ouverte et la plus large possible aux affaires de la commune, dont ils précisent qu'elles relèvent de l'*intérêt général* :

« À la différence de certains anciens élus qui utilisent l'urbanisme comme un pouvoir, moi j'agis pour l'intérêt général avant tout, c'est une position que j'ai en tant que jeune élu. Il y a beaucoup de thèmes dans l'urbanisme, qui requièrent des compétences très diversifiées. Donc voilà c'est comment on peut travailler en s'appuyant sur des compétences de techniciens ou sur le vécu des habitants du quartier avec qui on discute pour que la greffe [i.e. un nouveau lotissement] prenne », (entretien avec Monsieur I. L., maire, le 15 janvier 2020).

Nous constatons que le paysage est deuxièmement au centre d'une nouvelle conception de la politique, car il incite les représentants du pouvoir local à se mettre au service de l'intérêt général, non seulement à travers la mobilisation d'instruments d'action publique (foncière en l'occurrence), mais aussi par l'intermédiaire d'une modification de la posture traditionnelle de l' élu. Or, c'est justement l'enjeu de gouvernance qui motive les élus du Groupe 4 à se saisir du PLUi dans le cadre de leur politique paysagère.

Maintenant que le portrait de chacun des groupes touche à sa fin, il est possible de les situer les uns par rapport aux autres afin de résumer notre propos. Le Groupe 1 et le Groupe 4 se positionnent de part et d'autre de la typologie constituée par Y. Droz et son équipe, lue comme une échelle par Hervé Davodeau dans son Habilitation à Diriger des Recherches (HDR)<sup>392</sup>. Cette dernière s'étend du paysage *pratiqué* (Groupe 1) au paysage *politique* (Groupe 4), en passant successivement par le paysage *remémoré* et *naturalisé*. Hervé Davodeau estime intéressant de les lire comme des étapes du processus de l'*action paysagère*, car il met en lumière que « ces dimensions différentes du paysage sont imbriquées les unes dans les autres<sup>393</sup> ». Il montre qu'elles sont aux fondements les unes des autres, ainsi n'est-il pas surprenant de retrouver certains aspects du paysage *pratiqué* dans l'action du dernier ensemble d'élus présenté (G. 4). Sachant qu'au bout de la chaîne, le paysage doit être « affermi, stabilisé<sup>394</sup> », c'est-à-dire *naturalisé* « pour transiter en politique<sup>395</sup> » et donner naissance à une véritable politique publique paysagère.

### II.3.3. Organiser une gouvernance des paysages via le PLUi

Tous concernés par un PLUi (et non un PLU), les six élus du Groupe 4 sont relativement dispersés d'un bout à l'autre du graphique (cf. figures 40, 41), ce qui témoigne d'une utilisation du PLUi d'importance inégale. Globalement, compte tenu de leur capital d'expériences antérieures élevé, la place accordée au PLUi dans leurs stratégies d'ensemble n'est pas négligeable, même si elle n'est pas centrale.

<sup>391</sup> Cette division peut sembler artificielle, tant il est courant qu'un maire navigue entre différentes formes de *proximité* en fonction de la nature des cas à traiter. Ainsi, il n'est pas rare qu'un processus de concertation doive être complété par une négociation de longue haleine entre un élu et un habitant en particulier, sur la base d'une relation d'interconnaissance plus ou moins ancienne. Inversement, il arrive qu'un maire soit tenté par la mise en place de temps spécifiques de dialogue pour l'élaboration d'un projet d'urbanisme, bien qu'il revendique jouer le rôle de l' élu de proximité chaque jour en parallèle. Ce qui permet éventuellement de distinguer deux postures, et ainsi que nous allons le formuler à la fin de ce chapitre, c'est justement l'aisance avec laquelle s'effectue cette navigation, ce changement dans les systèmes de communication politique en fonction du contexte et des besoins.

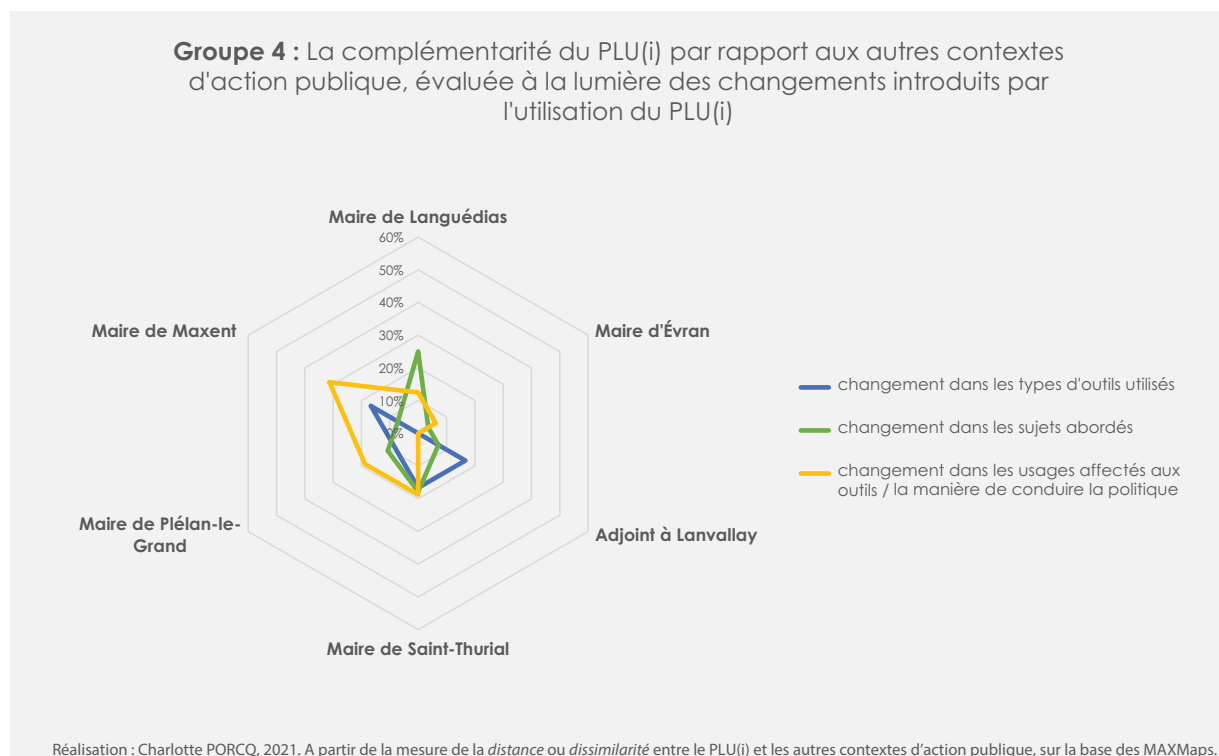
<sup>392</sup> H. Davodeau, *op.cit.*, p. 57. Il cite alors l'ouvrage suivant : Y. Droz, V. Miéville-Ott (dir.), *La polyphonie du paysage*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005.

<sup>393</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>394</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>395</sup> *Ibid.*

Le maire d'Évran d'un côté (utilisation très faible) et celui de Maxent de l'autre (utilisation supérieure à d'autres contextes pour la thématique paysagère) font figure d'exception aux deux extrêmes. Les changements par rapport aux actions conduites par ailleurs peuvent être évalués à 36 % en moyenne. Ils concernent majoritairement la manière d'utiliser les outils (en jaune, cf. figure 55), car les élus de Languédias, Maxent, Plélan-le-Grand, Évran et Saint-Thurial déclarent se servir du PLUi pour bénéficier d'un appui *politique* (Languédias, Maxent, Plélan-le Grand) et/ou *technique* de la part de l'EPCI (Languédias, Évran, Saint-Thurial). Mis à part le maire de Saint-Thurial qui valorise les trois aspects en légende du diagramme de manière quasi-équivalente (cf. figure 55), et le maire d'Évran qui mise assez peu sur le PLUi en tant que tel, les trois autres font essentiellement - voire uniquement - *usage* du PLUi afin d'organiser une *gouvernance* des paysages.



**Figure 55 : Des changements très ciblés induits par l'utilisation du PLU(i) pour le Groupe 4 en termes d'action sur le paysage**

La fonction du PLUi est moins d'inventer directement des actions en faveur du paysage que de les rendre possibles, grâce à un réseau d'acteurs établi et hiérarchisé qui garantit support technique et légitimité aux décisions prises. Le PLUi n'a pas le même rôle que d'autres contextes d'*action paysagère* et à ce titre, il n'est pas complémentaire. Il est davantage perçu comme un adjuvant à partir du moment où, pour utiliser une expression courante, il sert à « mettre de l'huile dans les rouages ». Si l'on file la métaphore de l'engrenage, il agit comme une *articulation* qui permet la liaison et le mouvement relatif des pièces assemblées. Nous allons ici observer le retour du contexte de l'instruction des autorisations d'urbanisme, que nous avons déjà rencontré dans certaines stratégies évoquées par le Groupe 3 (cf. II.2.3). C'est dans ce cadre que s'exerce ce rôle d'intermédiaire du PLUi entre le projet et sa mise en œuvre, à travers les personnes qui sont alors mobilisées. À la différence des membres du Groupe 3, le passage de l'un à l'autre est déjà calibré par les élus au moment où le PLUi est approuvé, il n'est pas uniquement *anticipé* mais *programmé*. Cela revient à réunir PLUi et instruction du droit des sols dans une seule et même temporalité, sans rupture. On peut souligner dès à présent que la particularité de ce Groupe 4 est de ne rassembler que des communes lancées dans un processus de PLUi, ce qui constitue

indéniablement la cause principale des résultats obtenus, étant donné que le passage de la compétence planificatrice à l'EPCI pose nécessairement la question du pouvoir des maires.

Le maire de Languédias n'a recours que très ponctuellement au PLUi, alors que le taux global de modifications que celui-ci apporte atteint 38 % (cf. figure 55). Sa stratégie consiste à articuler l'échelle intercommunale et l'échelle communale au moment de l'arbitrage du PLUi au quotidien. Le principe est de classer un maximum de haies bocagères sous le régime de la « loi paysage » dans le PLUi (*Code de l'urbanisme*, art. L. 151-19), afin que toute volonté de coupe ou d'abattage soit soumise à autorisation préalable. Cette déclaration obligatoire est traitée par un service instructeur mutualisé au niveau de l'EPCI, qui a autorité sur l'avis et/ou les sanctions délivrés. Le fait que la protection des éléments de paysage soit contrôlée à l'échelle intercommunale délivre ainsi l' élu local de son pouvoir de police. Toute latitude est ensuite laissée à des commissions locales, composées d'agriculteurs, de citoyens et d'élus, de se concentrer sur une *co-gestion* des arbres. Tandis que le PLUi traite l'enjeu de préservation, les acteurs rassemblés au sein des commissions spécialisées se concentrent sur l'entretien des haies bocagères, d'où le taux de différence concernant les thématiques abordées dans le PLUi porté à 25 % (en vert, cf. figure 55) :

« Malheureusement aujourd'hui on en arrive à des politiques de contraintes, parce que les gens font n'importe quoi, et d'avoir une échelle supérieure, Dinan agglomération, qui est capable de prendre la responsabilité de la sanction en charge, c'est précieux. La plupart des communes n'ont ni l'ingénierie ni les moyens techniques de faire respecter la loi paysage autrement. Au moins à l'agglomération il y a des techniciens bocage qui rendent un avis et l' élu ne court pas de risque derrière. Après, c'est la commission bocage qui pour moi est légitime, car elle est au plus près du terrain, pour dire "vos pratiques, elles ne sont pas bonnes", mais on n'est pas là non plus pour tirer dessus, on conseille juste : "si tu abats, tu replantes et puis tu charrues un peu moins près" » (entretien avec Monsieur L. B., maire, le 4 octobre 2019).

Les « commissions bocages » ont donc pour vocation d'agir à l'image de « *relational hubs for collaborative landscape stewardship* »<sup>396</sup> où la *co-fabrication* du paysage est basée sur un apprentissage collectif des bonnes pratiques d'entretien. Elles ont été fondées dans le cadre du programme Breizh Bocage<sup>397</sup>, qui a permis de sensibiliser les élus sur le rôle du bocage en amont de l'élaboration du PLUi. La gestion habitante du paysage promue par le maire de Languédias, est le reflet d'une conviction personnelle sur la mise en commun d'une ressource paysagère comme le bocage. Elle est liée à son expérience professionnelle et également aux habitudes prises sur le territoire à travers la SCIC ENR Pays de Rance, dont il est salarié<sup>398</sup> (cf. figure 56).

<sup>396</sup> Jessica Cockburn, Georgina Cundill, Shona Shackleton, *et al.*, "Relational hubs for collaborative landscape stewardship", *Society & Natural Resources*, vol. 33, issue 5, 2020, p. 681-693.

<sup>397</sup> Le programme Breizh Bocage est destiné aux collectivités et associations visant l'amélioration du maillage bocager de leur territoire. L'aide est accordée dans le cadre de fonds européens FEADER, complétés par le Conseil régional de Bretagne. Il existe des techniciens « bocage » dans les services de Dinan agglomération qui ont l'habitude de suivre les campagnes de replantation du programme.

<sup>398</sup> La Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) Energies Renouvelables Pays de Rance, née de la Commission environnement du Pays de Dinan, est une coopérative engagée dans la replantation du bocage et son entretien, et dans la valorisation du bois comme énergie renouvelable. Elle met en réseau plusieurs acteurs, publics et privés, autour de cette filière du bois énergie.

**Le paysage de Languédias :  
protection à l'échelle de l'agglomération et gestion à l'échelle de la commune**



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. A partir du logiciel MAXQDA, MaxMaps. Source : entretien avec Monsieur L. B., maire, le 4 octobre 2019.

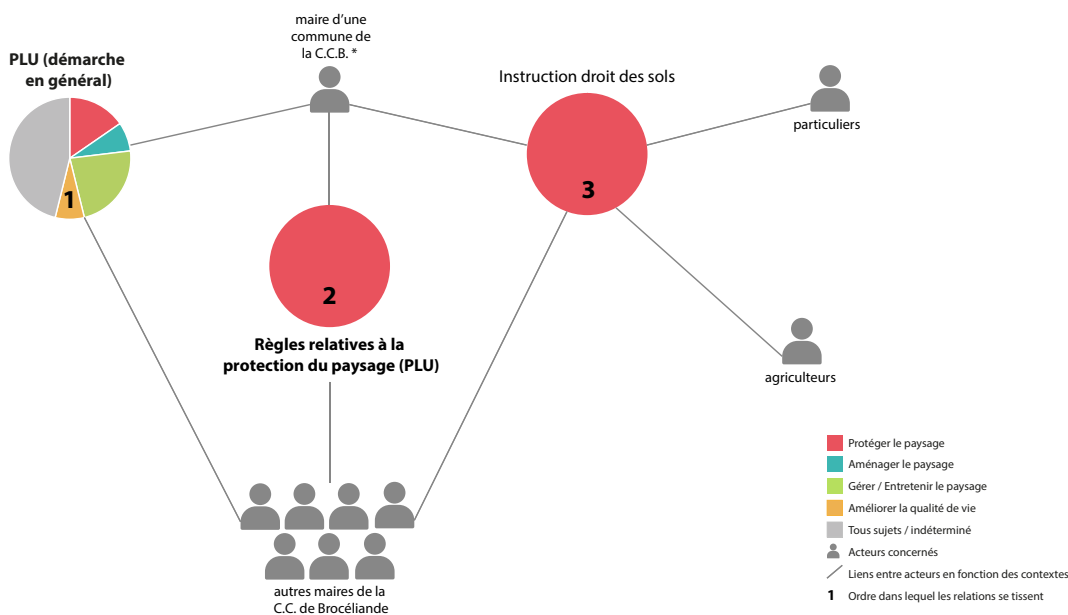
**Figure 56 : Le lien entre outils d'action publique et jeux d'acteurs (1/2) : l'exemple de Languédias**

Pour les maires de Maxent et Plélan-le-Grand, l'intérêt est d'avoir conçu le PLUi avec les sept autres maires de la C. C. de Brocéliande, de sorte que même si l'instruction des permis de construire et d'aménager oblige à descendre à une échelle bien inférieure, celle de la parcelle et du cas particulier, le souvenir des discussions vécues lors de l'élaboration du PADD (Plélan-le-Grand) ou du règlement (Maxent) demeureront en mémoire pour défendre les choix arrêtés. La gouvernance collective en matière d'urbanisme permet d'articuler ce que l'on peut désigner par l'expression « projet de paysage » d'une part, formulé à l'échelle de l'EPCI et dans le temps spécifique de la rédaction du PLUi, et « projet de territoire » d'autre part, qui entre parfois en confrontation avec le précédent parce qu'il fait référence à la réalité du terrain. Concrètement, cette réconciliation est rendue possible par une coordination politique entre les municipalités, qui se sont entendues pour mettre en œuvre des objectifs plus ou moins ambitieux et qui se soutiennent mutuellement, c'est-à-dire partagent tous une part de responsabilité dans cette traduction (cf. figure 57). Comme à Languédias, il y a un jeu sur les échelles de gouvernance, qui fonctionne moins par dissociation (l'une gère la protection, l'autre la gestion) que par association (l'une est initiatrice, l'autre est décisionnaire).

« Si je prends un exemple sur la commune de \*\*\*, cela va paraître paradoxal et il y a de quoi rester assis, mais il faut comprendre le maire. Il a demandé à ce que la forêt ne soit plus protégée en EBC, on tombe des nues quand on l'entend. Sauf qu'il a toujours des problèmes pour faire respecter cette règle et en fait il essaie de les ajuster, cela ne veut pas dire qu'il veut raser la forêt cela va de soi. C'est extrêmement intéressant d'avoir ces confrontations, ces échanges dans le cadre du PLUi. D'abord cela engage les autres à réfléchir sur votre propre problématique de territoire. Alors c'est intéressant, parce que cela nous ouvre l'horizon sur l'ensemble du territoire communautaire, alors qu'on était loin de rentrer dans ces connaissances-là. Ensuite, la forêt restera en EBC dans le PLUi, mais désormais on épaulé le maire, parce que ce n'est pas lui qui reviendra derrière les propriétaires en son nom, mais c'est la communauté de

communes. À la limite cela le protège, si j'ose dire. C'est une chance de faire un PLUi pendant son mandat, parce que c'est un beau moment politique. », (entretien avec Monsieur R. T., maire, le 11 décembre 2019).

**La préservation de la forêt de Brocéliande : projet intercommunal et mise en oeuvre communale**



\*C.C.B. : Communauté de Communes de Brocéliande

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. A partir du logiciel MAXQDA, MaxMaps. Source : entretien avec Monsieur R. T., maire, le 11 décembre 2019.

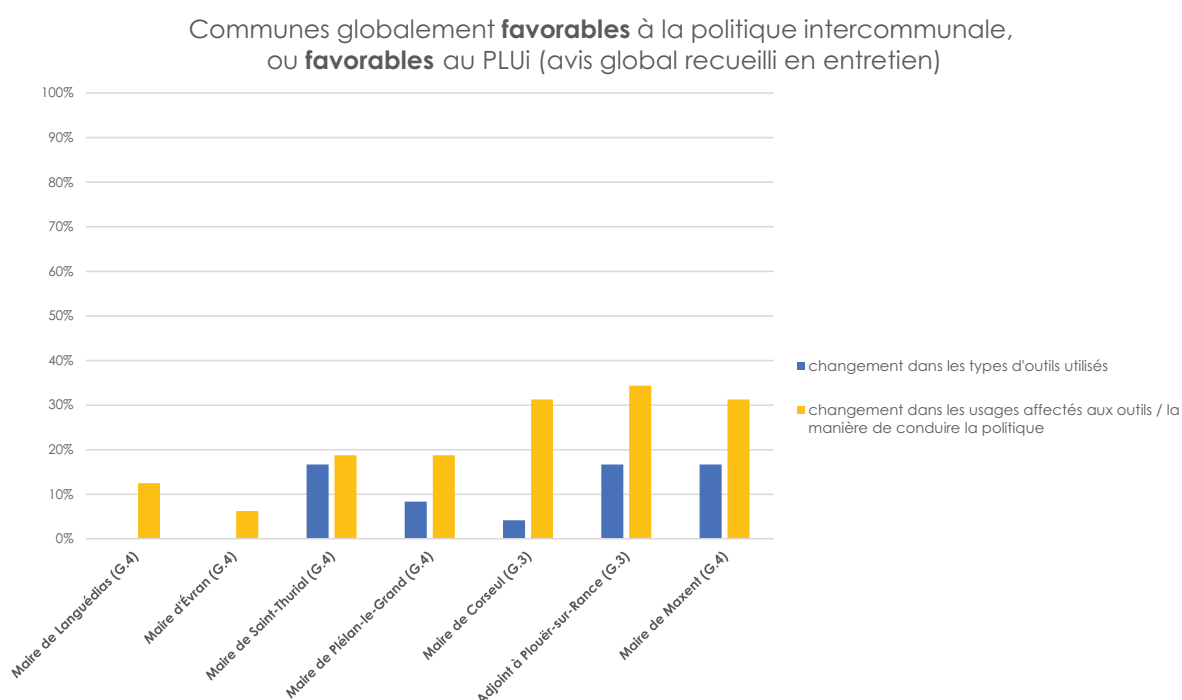
Figure 57 : Le lien entre outils d'action publique et jeux d'acteurs (2/2) : l'exemple de la C. C. de Brocéliande

Il peut arriver que le projet de paysage soit tellement poussé à l'échelle d'une commune, que celle-ci rejette le projet beaucoup moins ambitieux du PLUi. C'est le cas de Lanvallay, représentée par son adjoint au cadre de vie et à la mobilité. Cette commune a un capital d'initiatives qui la rend très indépendante de la communauté d'agglomération dans laquelle elle est insérée. Elle est même la seule municipalité étudiée qui a voté contre le PLUi dans sa phase de finalisation, afin de signaler son mécontentement quant à la non prise en compte de certains aspects qui lui tenaient à cœur, soit à des postures du PLUi jugées en somme trop « frileuses ». Pour la plupart, ces dernières touchent des problématiques paysagères car les élus, en particulier le maire qui est professeur à l'École du paysage de Blois, ou l'adjoint au cadre de vie et à la mobilité qui est paysagiste, y sont très sensibles. Il en va ainsi par exemple de la réglementation sur les clôtures et sur l'habitat dit « insolite », « léger » ou « alternatif (yourtes, tiny houses...etc.). Nous proposons donc de lire l'importance quasi-exclusive accordée aux outils du PLUi, qui fait elle-même figure d'originalité au milieu des résultats obtenus pour le Groupe 4 (cf. figure 55), à la lumière de ce contexte.

Les élus de Lanvallay se sont fortement investis au début du processus d'élaboration du PLUi, en réalisant un inventaire du bocage où plus de 600 linéaires ont été référencés selon une trentaine de critères. Bien que l'ambition à court terme consiste à classer ces haies comme éléments de paysage protégés dans le PLUi, la règle de droit n'est pas vue comme une fin en soi. Une association de bénévoles et un stagiaire embauché par la mairie ont participé à la démarche de recensement, qui connaît rapidement une montée en puissance. Des rencontres avec la SCIC Pays de Rance, la DDTM et les exploitants agricoles ont été organisées afin d'évoquer d'autres enjeux au-delà de l'identité paysagère à préserver. La question des retombées économiques a alors émergé à travers un projet de réutilisation du bois issu des coupes.

Ce travail a quasiment abouti à un état sanitaire des haies, et des éléments de perception sociologique de ce paysage bocager, comme les chemins creux, y ont même été associés. De fait, l'écart s'est creusé avec les autres communes de l'EPCI qui n'avaient pas entrepris une telle réflexion, pourtant encouragée par le bureau d'étude en charge de l'état initial de l'environnement du PLUi. Par conséquent, les services de l'agglomération ont été obligés de lisser les remontées des communes, et n'ont pu prendre en compte la totalité de l'inventaire effectué par l'équipe de Lanvallay. Nous sommes ici face à un cas où la commune est en décalage avec l'EPCI sur le plan de l'usage affecté aux instruments d'action publique, puisqu'elle les fait automatiquement entrer dans une dynamique de projet, à laquelle elle est rompue et qui lui est propre. Elle se positionne donc en avant-garde des pratiques plus courantes liées au PLUi, bousculant les usages et les acteurs.

## II.4. Conclusion(s) sur le rôle du PLU(i) en matière d'action sur le paysage



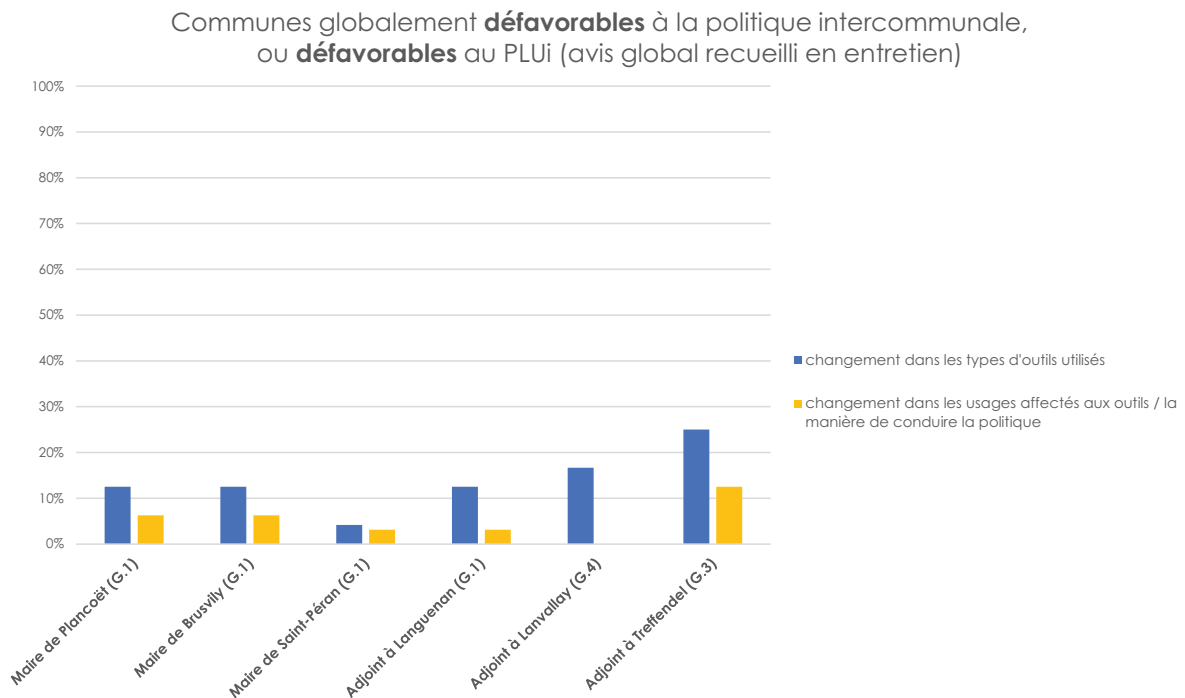
Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. A partir de la mesure de la *distance* ou *dissimilarité* entre le PLU(i) et les autres contextes d'action publique, sur la base des MAXMaps.

Figure 58 : Les changements apportés par les élus globalement favorables au PLUi à leurs modes d'action

1) Au regard des résultats concernant le Groupe 4, planifier le territoire à l'échelle *intercommunale* a donc une incidence sur la manière dont est envisagé le rôle du PLUi en termes d'action sur le paysage, par les représentants du pouvoir local. **Il est ainsi manifeste que les élus, tous groupes confondus cette fois, nous ayant fait comprendre qu'ils étaient globalement favorables à la politique intercommunale ou accueillants par rapport à la perspective d'un PLUi (cf. figure 58) infléchissent volontiers leurs « manières de faire », qu'il s'agisse d'enjeux de gouvernance pour le Groupe 4, ou de la méthode d'élaboration induite par un PLUi pour le Groupe 3.**

Les élus qui revendiquent une position contraire par rapport à l'intercommunalité ou au PLUi, paraissent quant à eux miser davantage sur les *outils* du PLUi que sur les « manières de faire » qui les

accompagnent (cf. figure 59). Pourtant, ce basculement ne s'effectue pas directement en faveur d'instruments ciblés, et il semble que la bonne interprétation du diagramme, conformément à l'exemple de Lanvallay (cf. II.3.3) ou à celui de Treffendel (cf. II.2.3), soit d'abord de lire la chute des changements consentis relativement à la *conduite de la politique* à l'échelon communal, comme véritablement déterminante. Cette baisse incite de fait à surévaluer l'importance accordée aux *outils*. Nous retrouvons surtout des communes classées dans le Groupe 1 sur cet histogramme (cf. figure 59), pour lesquelles nous avons défini un rapport de *rivalité* entre le PLUi et les autres contextes d'action publique.



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. A partir de la mesure de la *distance* ou *dissimilarité* entre le PLUi(i) et les autres contextes d'action publique, sur la base des MAXMaps.

Figure 59 : Les changements apportés par les élus globalement défavorables au PLUi à leurs modes d'action

2) L'enseignement à tirer de ce constat est que l'étude d'un PLUi ne peut jamais être détachée du contexte politique dans lequel il intervient. Celui-ci revêt deux aspects.

Premièrement, il concerne l'ensemble des facteurs qui déterminent les décisions prises par les élus localement, depuis une ou deux décennies - voire plus si la commune s'illustre par la longévité de ses dirigeants et/ou de ses projets -, et ne vise pas *directement* et *uniquement* les logiques partisans. Les partis politiques qui se dégagent majoritairement pour chacun des groupes dans le tableau 10 (sauf pour le G. 4 pour lequel aucune tendance ne ressort), sont moins la cause des modes d'action sur le paysage présentés au sein de cette deuxième partie, qu'une conséquence des caractéristiques des communes - auxquelles ils sont attachés à travers leurs élus - en termes de *taille* (nombre d'habitants), de *nature* (urbaine ou rurale) ou d'*histoire* (ancrage politique traditionnel). Par exemple, le Groupe 1 est principalement composé de petites communes rurales et les municipalités n'affichent pour la plupart aucune appartenance politique tranchée (divers) ou se déclarent « sans étiquette ». De même, le Groupe 3 rassemble un plus grand nombre de communes urbanisées et importantes en termes de population que les autres, et les mairies sont généralement à gauche (divers gauche). Il n'en reste pas moins que l'obédience politique mérite d'être prise en compte dans le cas où la commune ne serait pas du même bord politique



que l'EPCI, sa ville centre ou son président, ce qui peut induire des réticences et des blocages, sans être pour autant entièrement responsable de ces derniers.

Deuxièmement, l'expression « contexte politique » s'entend aussi comme le cadre dans lequel s'exercent des actions qui relèvent de *la politique au sens large, c'est-à-dire non spécifiques à une commune*. Or nous insistons sur cet ancrage, car lorsque le maire de Languédias (cf. II.3.3) entreprend par exemple de déplacer les enjeux paysagers sur la scène *du* politique (au masculin), qui désigne la vie partagée des hommes en société<sup>399</sup>, on voit qu'il est obligé de composer avec son propre rôle politique (*la* politique au féminin cette fois) pour jeter les bases d'une gestion collective du paysage, où les échanges sont apaisés et les intérêts mis en commun. La prise en compte du paysage dans le PLUi découle de cette réflexion sur le rôle de maire qu'il souhaite jouer ou non, en fonction des échelles. Nous reviendrons sur ce point dans la dernière partie de ce chapitre (cf. III.3). Malgré sa volonté d'inventer un nouveau système de gouvernement, qui s'approche d'une gouvernance *dépolitisée* telle qu'elle émerge dans les années 1970 « face au diagnostic d'une incapacité des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis et à s'ajuster à de nouvelles échelles et formes d'organisation sociale, économique et politique<sup>400</sup> », la gouvernance reste une notion qui a trait à la politique ainsi que nous le rappelle P. Le Galès :

« La gouvernance n'a pas remplacé le gouvernement. La gouvernance n'est pas seulement une articulation entre les réseaux, ou une question de coordination d'acteurs multiples au moindre coût. Elle soulève des questions de choix collectifs, de valeurs, de débat contradictoire, d'affrontement entre des intérêts divers, d'intérêt général (même situé), de légitimité, de démocratie, bref, de politique<sup>401</sup> ».

3) Les Groupes 2 et 3 sont les moins représentés dans les figures 58 et 59, car ils concernent en majorité des expériences de PLU communaux. Le PLU est positionné par les membres de ces deux ensembles dans une continuité temporelle par rapport aux autres contextes d'action publique. **Les relations sont par conséquent moins hiérarchiques que dans le cas d'un PLUi où il existe un jeu d'emboîtement d'échelles, même si une impression de verticalité demeure dans l'idée que le PLU passe toujours avant ou après quelque chose (*impulsion, traduction*)**. Pour rappel, bien que le projet de PLUi ait été abandonné, les PLU des communes de Lorient agglomération sont malgré tout dotés d'un aspect intercommunal puisque révisés en régie par l'EPCI. Cela explique que les élus de Quistinic, Riantec et Hennebont adoptent une certaine réserve par rapport à la démarche de planification, afin de conserver leur indépendance, tout en se montrant réceptifs aux enjeux portés par l'agglomération (cf. II.2.3). **Il existe par conséquent des situations intermédiaires entre PLU et PLUi, qui provoquent de même un nuancement des pratiques.**

4) **En réalité, cette horizontalité que nous cherchions à travers la notion de complémentarité entre le PLU(i) et d'autres instruments n'existe pas. Le PLU(i) est un document trop spécifique pour venir littéralement compléter un dispositif, à l'image d'une pièce d'un puzzle, c'est-à-dire à part complètement égale.** Il est à la fois politique et juridique et par ce double statut, organise les rapports

<sup>399</sup> Hannah Arendt, *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, Éditions du Seuil, 1995.

<sup>400</sup> Patrick Le Galès, « Gouvernance » in Laurie Boussaguet, Pauline Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2019, p. 297.

<sup>401</sup> *Ibidem*, p. 305.

entre les hommes<sup>402</sup>. Le défi est de faire concorder ces liens entre individus à ceux que l'*action paysagère* infère ou encourage, tel que l'expérience du Groupe 4 le montre. En revanche, comprendre le ou les contextes qui déterminent l'utilisation qui est faite du PLU(i) est primordial car ils façonnent, ainsi que nous l'avons souligné, des *usages* qui se transforment parfois en *habitudes*, avec lesquelles les élus doivent composer. En effet, la recherche d'adéquation totale entre la manière d'aborder la politique locale au quotidien et le PLU(i), d'après la tentative de certains maires du Groupe 1, semble vouée à l'échec. Le PLU(i) aura tantôt un rôle d'auxiliaire, de propulseur, de répétiteur, de charnière... : soit un *catalyseur*, plus qu'un instrument *parmi d'autres* (c'est-à-dire complémentaire ou équivalent) dans une boîte à outils « paysage » (cf. II, introduction).

5) Les élus du Groupe 4 nous paraissent être les seuls à aller au-delà d'une action sur le paysage pour entreprendre une *action paysagère*, au sein de laquelle le PLU(i) tient une place, même modeste. Celui-ci vient s'*articuler* aux initiatives déjà lancées selon des besoins qui peuvent être assez divers et que les élus savent cibler, mais il est majoritairement l'occasion *a minima* de réinterroger la gouvernance des paysages et la manière de gouverner par les instruments d'action publique. Nous consacrons la dernière partie de ce chapitre à décrire cette *action paysagère*, dont le PLU(i) se fait un des vecteurs (cf. III).

6) La conclusion n° 4 pose donc une condition essentielle à l'utilisation du PLU(i) en termes d'action sur le paysage. Elle induit que le PLU(i) ne peut agir qu'au sein d'une politique paysagère composée d'un ensemble d'outils :

- déjà constituée et sur laquelle il se greffe (Groupe 3, Groupe 4) et ne fait pas que s'*additionner* ;
- ou qui vient le *prolonger*, en réponse à la dynamique qu'il provoque (Groupe 2).

La précision est importante : le PLU(i) n'est pas complémentaire mais il n'est jamais le seul instrument à mobiliser en vue d'agir.

7) Les deux derniers points nous dissuadent de créer des *indicateurs de paysage* qui désigneraient des types d'outils propices à la prise en compte du paysage dans le PLU(i). Ils nous incitent plutôt à concevoir une arborescence, présentée dans le chapitre 6, mettant en lien des « situations de départ », au démarrage du processus d'élaboration de PLU(i), et des « situations d'arrivée », au terme du processus de planification (voire un peu au-delà). Ainsi les expériences vécues par les élus antérieurement au PLU(i) seraient les entrées multiples de cette arborescence, tandis que les outils choisis pour mettre en œuvre les enjeux paysagers dans l'aménagement se situeraient à l'issue des différentes branches créées (cf. chap. 6).

8) Nous formulons en revanche des propositions d'*indicateurs de paysage*, relatifs au capital d'expériences des élus, ayant une incidence sur les choix effectués dans le PLU(i) (cf. encadré 9), basés sur les éléments présentés comme déterminants dans ce chapitre. Une valeur nulle ou négative attribuée à l'un d'entre eux ne signifie pas que la commune n'a pas de chances d'agir sur le paysage *via* le PLU(i).

---

<sup>402</sup> Là où le politique ainsi que le droit peuvent être définis comme des modes de gestion des relations entre les hommes.

Une valeur positive ou affirmative doit être considérée comme un avantage supplémentaire pour la prise en compte du paysage dans le PLU(i).

		GROUPE 1 ADEQUATION	GROUPE 2 IMPULSION	GROUPE 3 TRADUCTION	GROUPE 4 ARTICULATION
Présentation des groupes	nombre de communes	7	2	7	6
	nom des communes	Cornillé, Mondevert, Saint-Péran, Languenan, Lanvaudan, Plancoët, Brusvily	Calan, Châteaubourg	Riantec, Hennebont, Quistinic, Corseul, Plouër-sur-Rance, Treffendel, Vitré	Languédias, Evran, Lanvally, Saint-Thurial, Plélan-le-Grand, Maxent
	majorité PLU/PLUi ? utilisation majoritaire du PLU(i) en termes d'action paysagère ?	PLUi moins d'utilisation du PLU(i) que d'autres contextes (faibles attentes)	PLU (100%) plus d'utilisation du PLU que d'autres contextes (fortes attentes)	PLU plus d'utilisation du PLU(i) que d'autres contextes (attentes modérées)	PLUi (100%) moins d'utilisation du PLUi que d'autres contextes (attentes très modérées)
Résultats de l'enquête (valeurs majoritaires)	expériences antérieures ou parallèles à l'élaboration du PLU(i)	Les actions ou aménagements divers peuvent être l'occasion d'une prise en compte du paysage, mais ces communes n'utilisent pas d'outils dédiés spécifiquement au paysage. Les élus renvoient fréquemment à leur expérience personnelle et quotidienne des phénomènes locaux et ont tendance à comparer le nouveau PLU(i) avec l'ancien.	Ces communes ne disposent que de peu d'expériences antérieures ou parallèles au PLU en termes de paysage. Le maire de Calan introduisait déjà quelques éléments au gré des aménagements de lotissements, alors que l'adjoint à Châteaubourg disposait d'outils spécifiques à l'échelle intercommunale tels qu'une charte paysagère autour de la RN57 ou d'une convention autour des zones commerciales et artisanales, toutefois peu mis en oeuvre dans l'action communale.	Les élus définissent le SCoT (Riantec, Treffendel, Corseul, Quistinic) et/ou un programme politique communal (Hennebont, Plouër-sur-Rance) comme documents fondateurs d'un projet de territoire soucieux du paysage. Certains aménagements antérieurs et l'expérience de l'instruction droit des sols (urbanisme opérationnel) sont également déterminants. Les communes possèdent en outre pour la plupart des outils de protection du patrimoine.	Les élus lancent des initiatives locales, des actions de maîtrise foncière, des études urbaines pré-opérationnelles déjà fortement orientées vers la thématique paysagère. La majorité des communes fait partie du réseau BRUDED qui induit un partage d'expériences entre élus.
	valeurs accordées au paysage dans les expériences antérieures ou parallèles à l'élaboration du PLU(i) (cf. V. Miéville-Ott, Y. Droz, 2010)	valeur identitaire, valeur d'habitat	valeur d'habitat	valeur patrimoniale, valeur d'habitat, valeur biologique et environnementale	valeur productive, valeur d'habitat
	échelles d'action paysagère (avant PLU(ii)) (cf. Y. Droz, et al., 2005, et H. Davodeau, 2020)	paysage pratiqué	paysage pratiqué / remémoré	paysage naturalisé	paysage politique
	description succincte de l'intégration de la notion de paysage dans le PLU(i)	Ces élus tiennent en particulier à leur mode de communication quotidien avec les habitants. C'est la raison principale pour laquelle ils ne souhaitent généralement pas utiliser le PLU(i), car une adéquation est difficile avec ces habitudes; qui fondent une politique de proximité.	Ces élus envisagent le PLU comme un moyen d'introduire progressivement la notion de paysage dans l'action locale, et de réfléchir par la même occasion à de nouveaux enjeux comme la qualité du cadre de vie.	La traduction des projets s'effectue à l'intérieur des outils opérationnels du PLU(i). Si les enjeux traités sont adaptés à l'échelle du PLU(i), il peut en revanche exister une certaine ambiguïté ou dualité dans le mode de fonctionnement de ces acteurs entre usage consenti (au moment de l'élaboration du PLU(i)) et usage réel des outils (au moment de l'instruction du droit des sols).	Ces élus se servent essentiellement du PLUi pour organiser une gouvernance des paysages, qu'elle soit politique, ou technique, en lien avec les services de l'agglomération.
	outils du PLU(i) vers lesquels les élus se dirigent		OAP sectorielles ; Diagnostic de territoire	OAP sectorielles ; Règles relatives à l'affectation des sols et à la destination des constructions ; Règles de protection du paysage	Règles relatives à l'affectation des sols et à la destination des constructions (dont emplacement réservé) ; Règles de protection du paysage
enjeu d'action majoritaire dans PLU(i)	mettre en oeuvre la sobriété foncière / tous sujets	aménager le paysage + améliorer qualité du cadre de vie, favoriser les activités locales	tous sujets / protéger le paysage + améliorer la qualité de vie	connaître et protéger les paysages tous sujets	
Élus interrogés (valeurs majoritaires)	pour/contre le PLU(i)	(3 contre)	pour	pour	pour
	élus	maires		adjoints	maire
	nombre de mandats en mars 2020	≥ 1		≥ 1	≤ 1
	catégorie socio-professionnelle	retraités			cadres et professions intellectuelles supérieures
	parti politique BRUDED	divers et sans étiquette (SE)	UDI	divers gauche (DVG)	
Caractéristiques communales (valeurs majoritaires)	EPCI	3 Dinan agglo 2 Vitré communauté 1 Lorient agglo	1 Lorient agglo 1 Vitré communauté	3 Lorient agglo 2 Dinan agglo 1 Vitré communauté	3 Dinan agglo 3 CCB
	superficie (2021)	≤ 20 km <sup>2</sup>		≥ 20 km <sup>2</sup>	
	distance à la ville principale de l'EPCI (2021)	≤ 10 km		≥ 10 km	
	nombre d'habitants (2017)	≤ 1000	1 200 ≤ x < 7 000	2 000 ≤ x < 18 000	1 500 ≤ x < 5 000
	ratio hommes/femmes 2017	hommes		femmes	femmes
	part des 65 ans et plus (2017)	≤ 20 %	≤ 20 %	≥ 20 %	≥ 20 %
	part des moins de 15 ans (2017)	≥ 17 %	≥ 17 %	≤ 17 %	≥ 17 %
	part des emplois dans l'agriculture (2017)	≥ 10 %		≤ 10 %	≤ 10 %
	richesse patrimoniale	≤ 1	≥ 1	≥ 1	≥ 1
	évolution du nombre d'habitants (2012-2017)	≤ 1 %	≥ 2 %	≤ 1 %	≥ 1 %
Choix politiques	part de la surface artificialisée (2009-2018)	≤ 1 %	≥ 1 %	≥ 1 %	≤ 1 %
	documents de protection du patrimoine	≤ 1		≥ 1	0
	services urbanisme / patrimoine	0	1 commune	2 communes	2 communes

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. Résultats de l'enquête (chapitre 4 de la thèse) confrontés à des jeux de données issus de l'Observatoire des territoires, Carmen, GéoBretagne, Gertrude, les sites internet des mairies, des articles wikipédia des communes, ou du site [www.mon-maire.fr](http://www.mon-maire.fr).

**Tableau 10 : Récapitulatif des résultats de « l'analyse contextualisante » des données d'entretiens, visant à comprendre les choix d'utilisation du PLU(i) en fonction du contexte communal au moment du démarrage du processus de planification (niveau d'expérience paysagère des acteurs et données sociologiques, fiche d'identité des communes), par groupes d'élus.**

**Encadré 9 : Indicateurs de paysage issus du chapitre 3. Expériences capitalisées par les élus, pouvant influencer les choix de prise en compte du paysage dans le PLU(i).**

Ce tableau reprend celui établi par le groupe de travail régional sur les indicateurs de paysage bretons, piloté par l'OEB depuis 2018 (cf. introduction générale). Il nous permet de classer les indicateurs que nous proposons de créer à l'issue de notre enquête de thèse. Le premier jeu d'indicateurs que nous soumettons ci-dessous au lecteur s'inspire des résultats obtenus dans le chapitre 3 de la thèse, et met en valeur les éléments les plus saillants quant aux situations des communes au démarrage du processus de planification, les plus favorables à une mise en œuvre des enjeux paysagers *via* le PLU(i). **Ces indicateurs concernent le mandat municipal durant lequel la révision de PLU(i) est enclenchée.** Pour rappel, une valeur nulle ou négative attribuée à l'un d'entre eux ne signifie pas pour autant que la commune n'a pas de chances d'agir sur le paysage par l'intermédiaire du PLU(i) ; en revanche, une valeur positive ou affirmative est un atout supplémentaire. Les méthodes de collecte des réponses à ces indicateurs seront à repreciser s'ils sont adoptés.

	Aménité	Pression	Réponse
<b>Accessibilité des paysages</b>			aménagement visant à préserver, entretenir et/ou créer des voies douces : OUI / NON
<b>Qualité des paysages</b>		évolution du nombre d'habitants entre les deux derniers recensements supérieur à 1% : OUI / NON	aménagement visant à améliorer la qualité du cadre de vie : OUI / NON aménagement visant à préserver et/ou entretenir les bâtiments anciens d'intérêt patrimonial : OUI / NON aménagement visant à préserver et/ou entretenir les haies bocagères : OUI / NON outils de protection du patrimoine bâti et naturel : OUI / NON nombre d'outils de protection du patrimoine bâti et naturel
<b>Implication des populations</b>	présence d'un service urbanisme et/ou patrimoine au sein de la commune : OUI / NON  maire et/ou adjoint en charge du PLU(i) ayant une sensibilité personnelle à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire et/ou au paysage par le biais de sa profession : OUI / NON  commune appartenant à une association ou à un réseau d'acteurs engagés sur des enjeux connexes au paysage (patrimoine, développement durable, biodiversité, vivre ensemble...) : OUI / NON  équipe municipale favorisant l'implication des populations dans la vie locale en organisant des actions collectives, des chantiers participatifs...etc. : OUI / NON  <b>équipe municipale favorable à la révision générale du PLU(i) dernièrement prescrite : OUI / NON</b>  <b>expérience de l'instruction du droit des sols par le maire et/ou l'adjoint en charge du PLU(i) : OUI / NON</b>  <b>suivi et/ou appropriation du SCoT par le maire et/ou l'adjoint en charge du PLU(i) : OUI / NON</b>  <b>suivi et/ou appropriation de l'ancien PLU par le maire et/ou l'adjoint en charge du PLU(i) : OUI / NON</b>		<b>élaboration et appropriation d'une étude urbaine par l'équipe municipale : OUI / NON</b>  <b>mise en place de projets / de plans d'actions locaux par l'équipe municipale : OUI / NON</b>  <b>action par veille / maîtrise foncière : OUI / NON</b>

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2022. À partir du tableau conçu par le groupe de travail régional sur les indicateurs du paysage breton, piloté par l'OEB (en ligne) : <https://bretagne-environnement.fr/des-indicateurs-de-paysage-en-bretagne-projet>.

**Tableau 11 : Premier jeu d'indicateurs**

Les **indicateurs en caractères gras** concernent des actions dédiées au paysage selon les enjeux considérés comme relevant de l'action sur les paysages dans le chapitre 3 de la thèse (cf. I.3.2) : connaître, protéger, aménager et entretenir le(s) paysage(s), améliorer la qualité de vie et favoriser les activités locales.

### III. Les « trajectoires de fonctionnement » des élus engagés dans une action paysagère intégrant le PLU(i)

Les données récoltées ayant été analysées d'après la méthode descriptive annoncée (cf. I.2.1, tableau 6), nous passons à la partie interprétative des résultats que ces traitements dévoilent. Nous cherchons désormais à savoir si les *formes d'instrumentation* révélées par l'intermédiaire des discours des élus interrogés, sont justifiées par d'autres facteurs que la combinaison avec d'autres outils d'action expérimentés antérieurement ou parallèlement au PLU(i). Il ne s'agit pas forcément de tester l'incidence de facteurs totalement différents en ce sens que, si l'on considère la problématique de l'influence d'un profil spécifique d'élu sur un mode d'action, ci-dessous posée, il est notamment question des *usages* ou des *habitudes* développées par cet individu dans d'autres contextes, dont nous avons déjà pu souligner l'importance. En particulier, pourquoi le groupe d'acteurs n° 4 se distingue-t-il des autres, en faisant du PLU(i) un véritable instrument d'*action paysagère* ? Nous avons constaté qu'avant même l'élaboration du nouveau PLU(i), ces élus avaient hissé le paysage sur la scène du politique. Quelle est leur fiche d'identité, ainsi que celle de leur commune, et ces renseignements, comparés aux caractéristiques des autres groupes, sont-ils déterminants dans leur action ? De plus, comment le PLU(i) est-il utilisé au-delà des outils qu'il met à disposition, c'est-à-dire manipulé par ces élus, de sorte à mener une *action paysagère* ? En renversant la question, que signifie utiliser le PLU(i) dans le cadre d'une *action paysagère* ? L'ambition est de comprendre ce que cela suppose en termes de compétences, de postures et de moyens de la part des élus. Sur le plan théorique, nous enquêtons pour finir sur une possible « sociologie politique de l'*action paysagère* », motivée par les conclusions dressées plus haut, qui montrent à quel point la prise en compte du paysage dans le PLU(i) est un sujet politique (dans les deux sens donnés précédemment à l'inscription du PLU(i) dans un contexte politique<sup>403</sup>, cf. III.4), parce que l'agencement des outils et des jeux d'acteurs est mû par des enjeux politiques.

#### III.1. Des profils d'élus selon la maîtrise des outils d'action publique

Nous croisons dès à présent les groupes ci-dessus établis avec un jeu d'indicateurs (cf. tableau 10) dont les données sont issues de l'Observatoire des territoires principalement, et de bases de données spécialisées ensuite, comme Carmen (CARtographie du Ministère de l'Environnement), GéoBretagne, ou Gertrude (patrimoine.bzh, pour son dérivé breton). Les informations concernant les élus et leurs mandats ont été récoltées sur les sites internet des mairies, où nous avons également pu consulter l'organigramme des services municipaux, quand les entretiens ne fournissaient pas les réponses à nos questions sur ces sujets. **La démonstration suivante confirme que l'*action paysagère* dépend surtout du profil des élus. Ils tirent ensuite éventuellement profit de certaines ressources locales - essentiellement humaines - en vue de consolider leurs initiatives.**

En confrontant premièrement les groupes créés aux caractéristiques communales (cf. tableau 10), on s'aperçoit que la répartition des communes ne dépend pas directement de celles-ci, mais plutôt des

<sup>403</sup> Contexte politique : 1) l'ensemble des facteurs qui déterminent les décisions prises par les élus localement, depuis une ou deux décennies ; 2) le cadre dans lequel s'exercent des actions qui relèvent de la politique au sens large, c'est-à-dire non spécifiques à une commune.

choix politiques effectués par les élus à partir de celles-ci. Tout d'abord, les groupes rassemblent moins les communes selon leur taille - en termes de superficie ou d'habitants - qu'en fonction de la politique d'accompagnement de la croissance démographique qui y est menée. Le plus fort taux d'évolution de population sur la période 2012-2017 est observé pour les deux communes recherchant une *impulsion via* le PLUi, c'est-à-dire le lancement d'une réflexion d'aménagement globale afin d'accompagner l'arrivée des nouveaux habitants (Groupe 2). En revanche, au sein des communes réunies dans les Groupes 1 et 3, la dynamique de peuplement est relativement faible entre 2012 et 2017, et pour certaines le solde est négatif. Si le Groupe 2 et le Groupe 3 répondent à l'accroissement de la population par une hausse de la surface artificialisée assez conséquente sur la période 2009-2018, le Groupe 4 paraît soucieux de limiter cette part, bien que connaissant une dynamique de peuplement à peu près équivalente en moyenne à celle observée dans les territoires du Groupe 2.

En outre, c'est le Groupe 3 qui détient le plus de documents de protection et de mise en valeur du patrimoine par commune ( $\geq 1$ ), concordant avec l'analyse faite précédemment (cf. II.2.2). À l'opposé, les communes du Groupe 4 n'en possèdent aucun, bien que comportant en règle générale plus d'un élément de patrimoine culturel ou naturel<sup>404</sup> sur leur territoire. On peut y lire une différence d'objectifs intéressante, soit un intérêt moins concentré sur le *remarquable* ou l'*exceptionnel* que sur les espaces vécus *ordinaires* ou *quotidiens*. Ce sont dans ces deux derniers ensembles néanmoins que l'on compte le plus de services urbanisme ou patrimoine par commune<sup>405</sup>, ce qui semble logique puisque ce sont ces élus qui ont témoigné d'une plus grande expérience en matière de manipulation d'outils d'action publique. Ce soutien technique est indéniablement un atout, mais il faut souligner aussi que certains élus font du manque de ressources matérielles et humaines, handicapant *a priori*, un moteur pour tenter de « s'en sortir » par eux-mêmes. À Languédias, le dossier de candidature pour l'appel à redynamisation 2017 des centres-villes et des bourgs ruraux en Bretagne - dont elle a été lauréate - a été monté par l'équipe municipale elle-même, qui ne disposait pas de moyens financiers afin de faire dessiner un projet par un prestataire extérieur. *A posteriori*, l'appropriation des sujets que cet « empêchement » a conférée aux élus est perçue comme un avantage. **Le bilan porte à croire que ce n'est en effet pas tant le niveau de technicité<sup>406</sup> de l'action publique, que le degré de maîtrise des outils utilisés, ajouté au volontarisme des élus, qui fonde l'action paysagère du Groupe 4.**

En ce qui concerne deuxièmement la présentation des élus eux-mêmes (cf. tableau 10), une répartition assez nette entre deux types de profils peut être constatée. D'une part, les élus des ensembles 1 et 3 ont effectué plus d'un mandat dans la majorité des cas, et sont généralement retraités pour les premiers. Il s'agit d'un profil d'élus en forte augmentation depuis les années 1980 quant à l'âge, et plutôt classique quant à la longévité, le faible renouvellement des maires étant un phénomène sans cesse

<sup>404</sup> Ce taux est calculé à partir du nombre de périmètres des 500 mètres qui s'appliquent autour des monuments classés ou inscrits, du nombre de dispositifs de préservation du patrimoine naturel que sont les APB, CEL, ENS, Natura2000, PNM, PNR, réserve biologique ONF, réserve nationale de chasse et de faune sauvage, RNN, RNR et sites classés et inscrits ou partie de site concernant spécifiquement la biodiversité (indicateur « Site de préservation majeure du patrimoine naturel en Bretagne » de la base GéoBretagne), du nombre de ZNIEFF de type 1 ou 2 et des possessions du Conservatoire du littoral sur le linéaire côtier de la commune concernée.

<sup>405</sup> Bien que nous limitions l'incidence de la taille de la commune sur nos résultats, il apparaît que ce dernier paramètre est nécessairement relié à l'importance de la commune, en ce sens que le Groupe 1, qui contient en majorité des communes de moins de 1000 habitants, se distingue par l'absence totale, faute de moyens financiers mais aussi de véritables besoins, de service urbanisme ou patrimoine.

<sup>406</sup> Le niveau ou le degré technicité, tel que nous l'entendons, renvoie à l'utilisation (plus ou moins forte) d'instruments d'action publique. Le Groupe 3 dispose d'un fort niveau de technicité par exemple.

confirmé<sup>407</sup>. De plus, ils affichent une étiquette politique avec une équipe d'adjoints et de conseillers municipaux plus ou moins diversifiée pour les uns (G. 3), ou ne revendiquent pas d'appartenance à un parti pour les autres (G. 1), et perpétuent ainsi une incarnation traditionnelle du pouvoir qui s'effectue selon un processus de « personnalisation », faisant se confondre « *le territoire, la fonction électorale et l'élu, dont l'orientation politique devient secondaire*<sup>408</sup> ». On peut noter au passage la particularité du Groupe 3, qui est essentiellement composé d'adjoints et non de maires, ce qui explique peut-être un discours davantage tourné vers les outils d'action publique, que vers les enjeux de représentativité et d'exercice du pouvoir local.

D'autre part, les élus rassemblés dans la quatrième et dernière unité ont pour la plupart un seul mandat à leur actif en mars 2020 (soit la mandature 2014-2020). Ils appartiennent en majorité à la catégorie des cadres et des professions intellectuelles supérieures et exemplifient la technicisation contemporaine de la fonction d'élu, qui nécessite :

« [...] un certain nombre de compétences, constitutives d'une professionnalité. De fait, une analyse en termes de notable peut aujourd'hui céder le pas à une approche mettant en avant les compétences des élus, la compétence se définissant comme une aptitude reconnue à mobiliser les savoir ou savoir-faire requis pour exercer des activités de manière pertinente [...]»<sup>409</sup>.

Ces élus sont moins identifiables par leur parti politique que par le fait qu'ils sont toujours actifs, dans des bureaux d'étude (Plélan-le-Grand), dans des collectivités territoriales (Saint-Thurial), ou dans l'enseignement supérieur et la recherche (Maxent et Lanvallay). Nous avons fréquemment souligné l'influence des expériences personnelles sur le comportement des acteurs, et ce au cours de la présentation de tous les groupes. Or, les élus du Groupe 4 se distinguent par leur spécialisation dans des domaines qui touchent aux défis actuels de l'urbanisme, comme les énergies renouvelables (Plélan-le-Grand), les solutions d'éclairage urbain (Saint-Thurial), et même, au plus près de notre sujet d'étude, l'approche de l'aménagement des territoires par les paysages (Lanvallay). **Au-delà des compétences précises, qui sont directement mises à profit pour trois maires sur six, tous ces élus s'avèrent plus enclins mais aussi plus aptes à rechercher des méthodes et des outils innovants, par leur ancrage dans le monde professionnel.**

Cela est renforcé par l'adhésion de cinq communes - sur les six que comporte le groupe - à une association de partage d'expériences entre élus appelée BRUDED, qui valorise les démarches transversales et systémiques dans tous les champs du développement durable. Fondée en 2005, regroupant 240 petites et moyennes communes et intercommunalités sur les quatre départements bretons et la Loire-Atlantique, elle a pour mission d'organiser un échange et une capitalisation autour des projets vertueux, au moyen de visites, de rencontres, de réalisation de fiches didactiques, et elle est également en capacité d'accompagner une collectivité dans les étapes de la réalisation d'un aménagement. Il s'agit surtout de soulever, non seulement les leviers, mais aussi les freins dans toutes les expériences recensées, afin d'informer les élus des différentes opportunités et de les armer de la même façon face aux obstacles de la conduite de projet. Le principe c'est d'arriver à un résultat final cohérent, souvent avec peu de ressources financières et en « *déjouant les impossibilités de faire*<sup>410</sup> » de départ que sont le coût, les normes, les moyens techniques limités, la peur d'assumer politiquement une décision *a priori* peu consensuelle ou novatrice<sup>411</sup>. Bien que la notion

<sup>407</sup> Anne-Cécile Douillet, Rémi Lefebvre (dir.), *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017, p. 115.

<sup>408</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>409</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>410</sup> Expression employée par un membre d'animation de l'équipe BRUDED, lors d'un entretien en septembre 2019.

<sup>411</sup> Ce dernier paramètre renvoie à la capacité des élus à « oser » une action, et met ainsi l'accent sur le caractère « entreprenant » de l'action, si ce n'est « entrepreneurial ».

de paysage ne soit pas un angle d'attaque de l'association en tant que tel, l'ancrage local et l'aspect holistique de la réflexion à partir d'une problématique de base, qui définissent la philosophie et la ligne d'action de BRUDED, la rendent très souvent palpable même si elle n'est pas explicitement formulée.

« Finalement la cantine ce n'est pas juste donner à manger à des enfants, c'est potentiellement aussi un *projet de paysage* la cantine, si on déroule la pelote jusque d'où viennent les aliments, par qui ils sont produits, c'est aussi un *projet* d'eau, d'économie locale, c'est potentiellement un *projet* pédagogique, le spectre est extrêmement vaste. » (entretien avec Monsieur D. G., membre de l'équipe d'animation BRUDED, le 12 septembre 2019).

La C. C. de Brocéliande est la deuxième intercommunalité à adhérer au réseau BRUDED, en janvier 2017, avec la volonté affichée de mettre en place une stratégie de développement durable concrétisée sous la forme d'un programme d'actions pluriannuel. L'ambition est également de conduire une démarche participative, pour associer les acteurs de l'ensemble du territoire à l'élaboration du projet. Or, il s'agit d'un des EPCI les plus homogènes avec Lorient agglomération, car les moins éclatés parmi les quatre groupes d'élus, en étant en effet plutôt ancré du côté du Groupe 4.

Cette remarque nous permet de constater plus généralement la relative hétérogénéité des EPCI eu égard au profil des élus qui les composent (cf. tableau 10). Cela signifie que la manière dont ont été vécus et utilisés les différents PLU(i) en termes de paysage n'est pas spécialement déterminée par l'appartenance de la commune à tel ou tel territoire intercommunal. L'EPCI le plus hétérogène de ce point de vue est Dinan agglomération, avec trois communes intégrées dans le Groupe 1 et trois autres dans le Groupe 4. Il est suivi par Vitré communauté, dont la commune centre est inscrite dans le Groupe 3, tandis que celles se situant en périphérie, font montre d'un fort différentiel sur le plan technique et sont placées dans les Groupes 1 et 2. Lorient agglomération est surtout représentée dans le Groupe 3, bien que certaines communes plus dépendantes des services de l'EPCI se situent dans les deux premiers ensembles. Là encore, la confrontation des groupes avec les caractéristiques territoriales (telles que l'appartenance d'une commune à un EPCI) valide davantage l'influence du profil des élus sur l'intégration de la dimension paysagère dans les PLU(i).

La conclusion pointe le fait que l'*action paysagère* suppose des élus compétents et/ou ouverts aux apports des experts dans la sphère des politiques publiques. L'adhésion de la quasi-totalité des communes du Groupe 4 à BRUDED pousse même le portrait au-delà d'une certaine *technicité* dans l'approche de l'action publique, puisque l'accent est mis sur la *méthode*, et même sur la *stratégie* puisqu'il s'agit de « déjouer les impossibilités de faire<sup>412</sup> », autrement dit de contourner de supposés obstacles. L'élus n'est donc pas seulement un gestionnaire ou un expert supplémentaire, il est stratège.

### III.2. Une manipulation stratégique du PLU(i) : de l'outil à l'instrument

Concordant avec les éléments qui ressortent de ces données neutres et chiffrées, l'analyse des entretiens a somme toute mis en lumière, du Groupe 1 au Groupe 4, une transformation progressive de

<sup>412</sup> Pour reprendre l'expression du membre d'animation de l'équipe BRUDED en septembre 2019, déjà citée précédemment.



l'outil d'action publique en *instrument* d'action publique. Car derrière l'utilisation des outils se déploie la notion de *maîtrise*, qui rend indissociables *instrument* et *savoir-faire* :

« Le pianiste, le chirurgien, le scientifique ne sont pas seulement des artisans [avec des outils]. Ils exploitent au mieux leurs instruments, selon leurs compétences savantes ou pratiques<sup>413</sup> ».

Parce qu'ils en ont la *maîtrise*, les élus du Groupe 4 se servent des outils du PLU(i) comme d'*instruments*, en détournant les enjeux d'action et/ou bien les usages qui leur sont habituellement affectés. Cette adaptation à des besoins spécifiques à la commune ne touche donc pas tant aux *formes d'instrumentation*, qui désignent pour rappel des associations d'outils (cf. I.1.3), et sur lesquelles nous venons de conclure quant au PLU(i) (cf. II.4), qu'aux manières de manipuler les outils eux-mêmes - ce qui fait d'eux des *instruments*. Ces dernières sont dictées par des *stratégies*, forgées par les élus, dont nous avons vu précédemment qu'elles se déployaient à la fois au sein de la démarche d'élaboration du PLU(i), mais aussi en dehors, dans le temps d'instruction des autorisations d'urbanisme (cf. II.3.3). Plus encore, les choix inscrits dans le PLU(i) tentent d'*anticiper au maximum* ce qu'il adviendra quand le document de planification s'appliquera au quotidien, prévision qui est une distinction majeure entre les élus des Groupes 2 et 3 d'un côté, qui cherchent davantage à se créer des perspectives de modifications ou d'adaptations ultérieures relativement *indéfinies*, et ceux du Groupe 4 de l'autre. Ainsi, la *maîtrise* des outils est aussi *maîtrise* du temps puisqu'il s'agit d'atténuer les ruptures dans la mise en œuvre des règles d'urbanisme par le biais de ce que nous appelons des « trajectoires de fonctionnement » originales. Nous proposons l'usage de cette expression afin de rendre l'idée d'une *stratégie* qui s'échafaude au cours du processus de construction du PLU(i) (cf. figures 61 et 62, à gauche dans le sens vertical, les étapes 1, 2, 3 traduisent l'évolution du processus d'élaboration du PLU(i)). Comment s'organisent les « trajectoires de fonctionnement » du Groupe 4, par rapport à celles des autres acteurs ? Qu'est-ce que ces « trajectoires de fonctionnement » nous disent des particularités de l'*action paysagère* en politique ?

Michel de Certeau fait de la *stratégie* un des arts de « faire avec », un des révélateurs de la façon dont les individus se saisissent des cadres prévus par les institutions ou les entreprises privées en détournant plus ou moins leurs règles ou leurs productions :

« Bien qu'elles aient pour matériel les *vocabulaires* des langues reçues [...], bien qu'elles restent encadrées par des *syntaxes* prescrites [...], ces "traverses" [i.e. stratégies] demeurent hétérogènes aux systèmes où elles s'infiltrèrent et où elles dessinent les ruses d'intérêts et de désirs *différents*<sup>414</sup> ».

Ces *vocabulaires* et ces *syntaxes*, à la lumière de notre champ d'investigation, désignent les outils du PLU(i), répartis dans les catégories qui nous ont servi à conduire l'analyse (cf. I.3.2). Les *traverses* quant à elles sont ces chemins que les élus empruntent afin d'atteindre un but précis, fixé dès le départ ou de manière progressive, en profitant des débats vécus pendant le montage du PLU(i). Nous n'introduisons pas de nouveaux exemples ici, et ne faisons que traduire, à partir du schéma ci-dessous (cf. figure 60), des situations décrites dans la présentation détaillée du Groupe 4 (cf. II.3.3). Ce schéma, qui met en lien les trois variables choisies pour l'analyse et la démonstration centrale de ce chapitre (*enjeux, outils, usages*), nous a été inspiré par celui de Marion Serre dans son article sur le « tiers foncier », notion qui lui sert à désigner et étudier en détail les réalités des « *délaissés urbains* » en urbanisme<sup>415</sup>. Elle établit un modèle théorique, dont nous adaptons la formalisation graphique à nos propres contenus, dans lequel les *formes* (*bâti/non*

<sup>413</sup> F. Aggeri, J. Labatut, chap.cit., *op.cit.*, p. 65.

<sup>414</sup> Michel de Certeau, *L'invention du quotidien : 1. arts de faire*, Paris, Gallimard, 1990, p. 57.

<sup>415</sup> Marion Serre, « Le tiers foncier. Nouvelle catégorie d'appréhension de l'envers de la planification », *Les Cahiers de la recherche architecturale urbaine et paysagère* [en ligne], 2019.

bâti), statuts (public/privé), et usages (pratiques/fonction) possibles du foncier sont répertoriés, suite au constat d'un décalage entre ces trois paramètres dans le cas du « tiers foncier ».

## De l'outil à l'instrument : association d'enjeux et d'usages

Schématisation des associations majoritairement observées dans les processus d'élaboration de PLU(i) étudiés (2016-2020)



Figure 60 : Schéma de référence concernant les associations d'enjeux et d'usages aux outils du PLU(i) les plus fréquentes, sur la base des processus de PLU(i) étudiés

Comparées au schéma de référence établi par nos soins (cf. figure 60), sur la base des enjeux et des usages les plus fréquemment associés aux outils des PLU(i) bretons dont les processus d'élaboration sont étudiés dans cette thèse, les traverses ou trajectoires des élus peuvent être qualifiées d'originales (cf. figures 61 et 62) car :

- les outils du PLU(i) sélectionnés sont en décalage eu égard à leurs objectifs supposés (Languédias, Lanvallay) et/ou par rapport à la manière dont ils sont utilisés d'ordinaire (Languédias, Lanvallay, Maxent). Les exemples concernent tous les « règles de protection du paysage » (principalement EBC et mise en œuvre de la loi paysage), qui deviennent un jalon dans une stratégie de gestion et non de sauvegarde du paysage (Languédias, Lanvallay), et/ou qui permettent de lancer une discussion (Languédias, Lanvallay), voire un projet à l'échelle du territoire (Maxent). Ces règles, qui entérinent plus ou moins fortement la volonté de sauvegarde des paysages dans l'action publique locale, ont désormais une valeur ajoutée (Maxent) ou carrément modifiée (Languédias, Lanvallay).
- l'appropriation de l'outil juridique intervient dès l'étape 2 dans les trajectoires des élus de Languédias et de Lanvallay, et dès l'étape 3, c'est-à-dire peu avant l'approbation du document, dans le cas du maire de Maxent. En réalité, soit les enjeux d'action sont quasiment établis dès l'origine de la séquence de travail dédiée aux haies bocagères (Languédias), soit ils émergent au fil

des rencontres sur le sujet (Lanvallay), soit ils sont étoffés en fin de parcours parce qu'un élément imprévu est venu interférer (Maxent)<sup>416</sup>. Nous rappelons ici la surprise du maire de Maxent lorsque le bien-fondé de la protection juridique stricte appliquée à la forêt de Paimpont a été remis en cause (cf. II.3.3). Cet événement a toutefois révélé la nécessité de faire des Espaces Boisés Classés (EBC), des instruments d'une politique à la fois affermie et plus ambitieuse, parce que partagée par tous les élus de l'EPCI. Ces derniers réaffirment leur vision commune à travers la règle interdisant tout abattage ou défrichage des arbres, qui a valeur d'outil d'application du projet de territoire.

- la *trajectoire* des élus de Lanvallay est intéressante car son déroulement s'effectue dans le « désordre ». Plutôt que d'initier la démarche, les *enjeux* d'action naissent des discussions qui ont été entamées pendant l'élaboration du PLU(i), avec de nombreux acteurs, énumérés plus haut (cf. II.3.3). Tandis que la règle est présentée comme un horizon à atteindre par les services de l'agglomération, elle constitue la donnée de départ, à partir de laquelle la dynamique a été insufflée à l'échelle communale. La municipalité de Lanvallay a souhaité interroger les tenants et les aboutissants de l'*outil*, ce qui a alors élargi les horizons de sa fonction de base, sans pour autant le remettre en question. De même que pour le PLU(i) de la C. C. de Brocéliande, il est doté d'un sens qui dépasse les objectifs auxquels il peut prétendre lorsqu'il est pris isolément.
- à l'opposé, le maire de Languédias déploie sa *stratégie* avant d'opter pour un *outil* à l'étape 3. Ce dernier est en décalage par rapport aux effets recherchés à terme - la communication avec les administrés - mais il en est la condition pour les atteindre (cf. II.3.3).

À titre de comparaison, le maire de Riantec (cf. figure 62) fait un *usage* des *outils* du PLU(i) plus conventionnel, bien que diversifié. Il élabore également une *stratégie*, en associant des EBC aux OAP afin d'assurer une meilleure préservation de « l'existant<sup>417</sup> », et en imaginant, en renfort de cette instrumentation, une négociation avec les différentes parties prenantes des futures opérations d'aménagement. Néanmoins, cette *trajectoire* reste déterminée par les *outils* disponibles et par ce qu'ils autorisent couramment. Nous avons montré, de plus, qu'elle était discontinue, subissant le hiatus provoqué par le passage du projet de territoire à l'application concrète du PLU(i) (cf. II.2.3). Le schéma illustre bien cette réorientation, entre l'étape 2 et l'étape 3 (cf. figure 62). La prise en compte du processus d'élaboration du PLU(i), et en particulier de la chronologie à travers laquelle s'articule le trio *enjeux-outils-usages*, apparaît déterminante afin de comprendre les arbitrages des élus. En l'occurrence, le fait qu'ils considèrent d'une part les significations profondes des *outils* avant de les sélectionner, et d'autre part qu'ils vérifient si ce qu'ils induisent correspond aux *objectifs* poursuivis avant de les *manipuler* (ou non) dans ce sens, joue un rôle dans une utilisation efficace du PLU(i).

Le détournement des instruments d'action publique n'est certes pas une condition de l'*action paysagère*, mais ce phénomène, que les situations observées rendent palpable, insiste sur un paramètre essentiel : l'*appropriation* des outils du PLU(i), jusqu'à en faire des *instruments* adaptés à un projet « personnalisé », à l'image de la commune. Ce principe d'*adaptation* ouvre la porte au propos du chapitre 4, qui explore de manière approfondie les différentes phases de construction du PLU(i). Si l'analyse qui nous occupe possède une temporalité rendue - assez artificiellement - par ce découpage en trois étapes, elle ne traite pas des actions menées *pendant* l'élaboration du document de planification à la différence du

<sup>416</sup> Pour rappel, ces précisions dans la chronologie sont liées à des informations obtenues par l'intermédiaire des élus eux-mêmes. Quand les données factuelles ne sont pas assez précises, l'interprétation de l'entretien permet de comprendre à quel rythme la stratégie s'est construite.

<sup>417</sup> Expression directement reprise de l'entretien avec Monsieur R. B., maire, le 10 octobre 2019.

chapitre 4 - ce qu'il advient entre chaque « cible » (cf. figures 61 et 62) -, mais simplement de ce que les élus envisagent en termes d'usage futur<sup>418</sup>.

Pour l'heure, les constats que nous établissons par le biais de cette confrontation entre les associations *enjeux-outils-usages* les plus fréquentes d'un côté, et les *trajectoires originales* du Groupe 4 de l'autre, ont plusieurs incidences. La première nous oblige à revenir sur une idée principale, avancée au commencement de ce chapitre. Au vu des résultats présentement obtenus, ne peut-on en effet pas considérer finalement que le PLU(i) soit, dans une certaine mesure, « à disposition de l'action publique, comme s'il était disponible sur étagère<sup>419</sup> » ? Il suffit peut-être de compléter la fin de la formule de M. Gigot : les acteurs choisissent alors les outils non seulement « en fonction de leurs propriétés et effets<sup>420</sup> », mais relativement à une stratégie à l'intérieur de laquelle ils remplissent un rôle plus ou moins inédit, car imaginé dans ce contexte particulier.

La deuxième conséquence concerne la notion d'*indicateur de paysage*. Si l'on cherche à établir des indicateurs à partir des *outils* employés par les élus dans les PLU(i), alors il est nécessaire de considérer :

- que ce n'est pas parce que le nombre d'OAP est élevé que le paysage sera largement pris en compte, bien que la démarche de projet caractérise l'*action paysagère* ;
- que ce n'est pas parce que l'acteur a privilégié un « urbanisme de normes », *via* le règlement du PLU(i), que le paysage ne sera pas efficacement pris en compte dans une stratégie globale.

Il n'est donc guère satisfaisant de s'intéresser *seulement* à ces éléments, présents dans le document finalisé. Le stade ou la situation « pré-PLU(i) » qui caractérise les communes étudiées est à prendre en compte (cf. encadré 9). Le classement des groupes sur une échelle de l'*action paysagère*<sup>421</sup> autorise une montée du propos en généralité. Il est en effet possible de noter que plus la municipalité se situe à un niveau déjà élevé en amont du PLU(i), plus les règles relevant communément du « zonage » sont valorisées par les élus dans le cadre d'une politique paysagère. En revanche, la conclusion est différente voire opposée au sujet des communes positionnées au début de l'échelle, dont les représentants font surtout état d'un paysage *pratiqué*. Dans le cas des élus concernés par cette enquête, le recours au zonage est alors un réflexe traditionnellement associé à l'aménagement foncier rural, dans une lecture de l'espace agricole plus que paysagère. La question des outils de projet tels que les OAP est moins tranchée, car les ambitions pourront être relativement modérées, soit que la commune n'ait pas d'intentions fortes, soit que le curseur n'ait volontairement pas été poussé au maximum (cf. I.I.2).

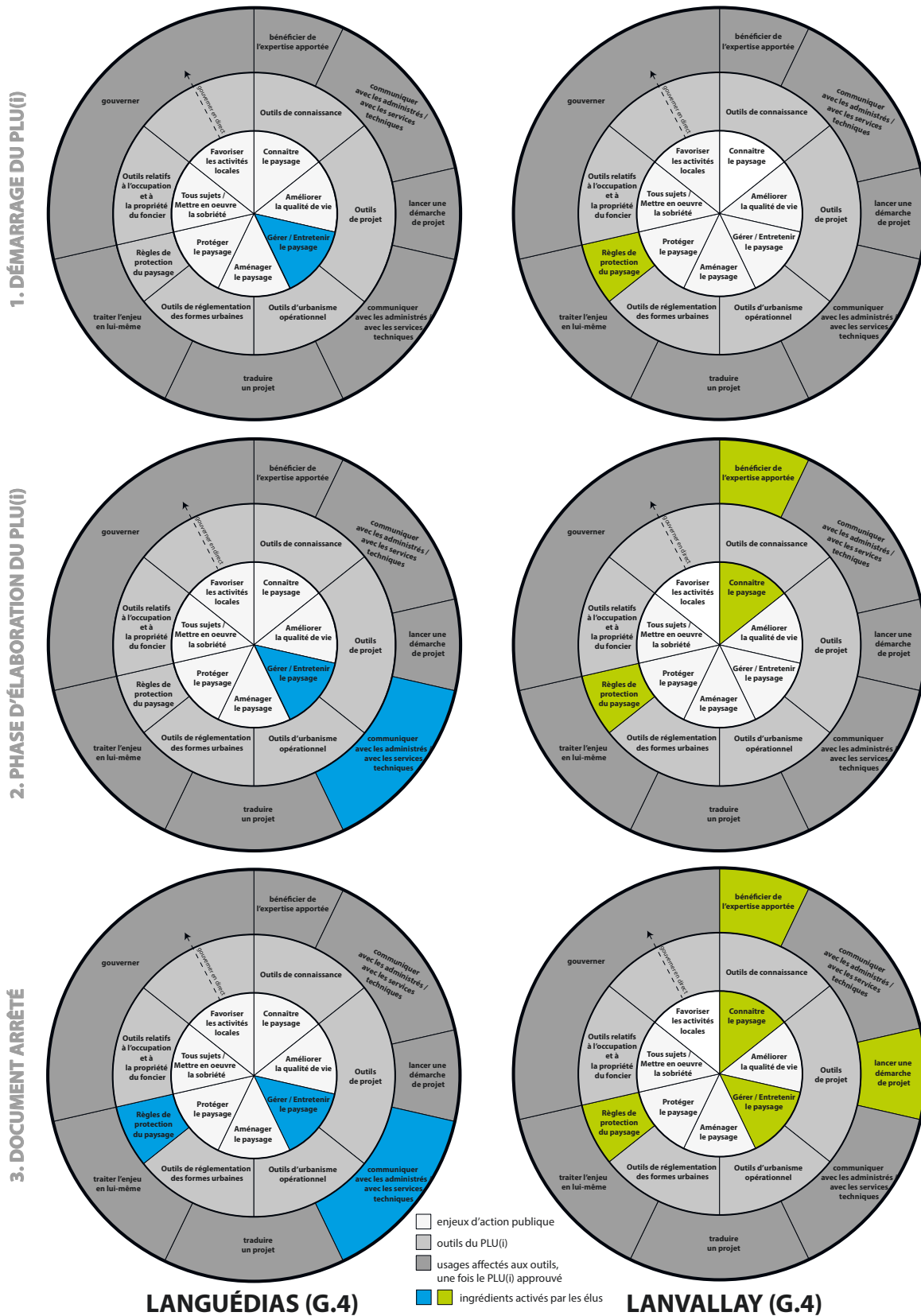
<sup>418</sup> Ainsi, « communiquer avec les administrés / avec les services techniques » par exemple, ne signifie pas que les élus ont entrepris cette action pendant le processus d'élaboration du PLU(i). Il s'agit de l'usage qui sera affecté aux outils du PLU(i) une fois approuvé, et qui est anticipé par les élus, comme l'indique la légende des schémas (cf. figures 60, 61, 62).

<sup>419</sup> M. Gigot, *op.cit.*, p. 56.

<sup>420</sup> *Ibidem*.

<sup>421</sup> Cette échelle, pour rappel, est imaginée par H. Davodeau dans son HDR sur la base des travaux d'Y. Droz (2005). H. Davodeau, *op.cit.*, p. 57.

### Construction des stratégies d'utilisation du PLU(i) par les élus de :



Réalisation : Charlotte PORCQ, septembre 2021

Figure 61 : Les « trajectoires de fonctionnement » des élus engagés dans une action paysagère 1/2 (Groupe 4)

Construction des stratégies d'utilisation du PLU(i) par les élus de :

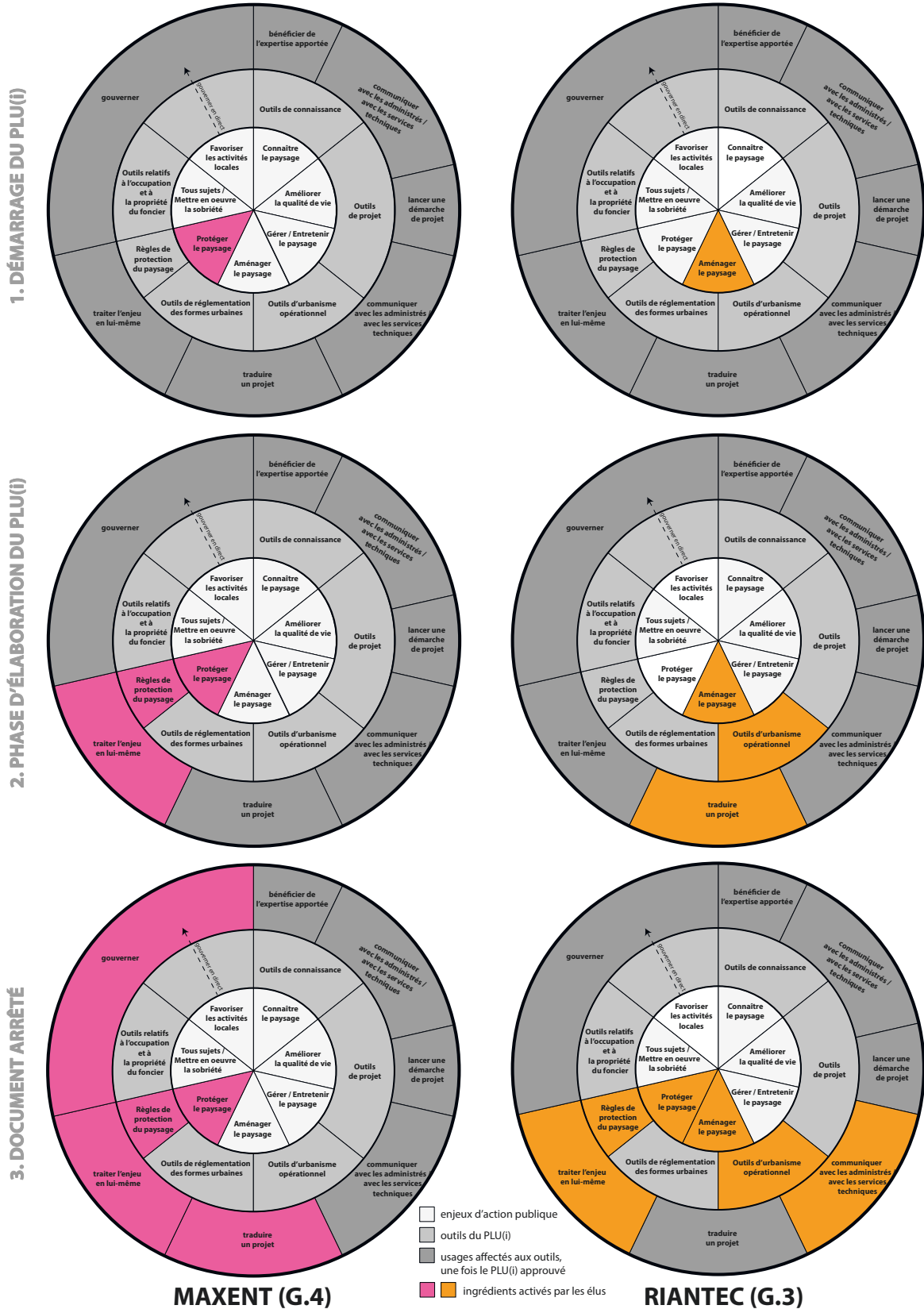


Figure 62 : Les « trajectoires de fonctionnement » des élus engagés dans une action paysagère 2/2 (Groupe 4 vs Groupe 3)

### III.3. L'exercice du pouvoir, entre proximité et distance

Les *stratégies* ci-dessus décrites manifestent l'habileté et la capacité d'adaptation dont font preuve les élus, face à leurs ambitions premières et/ou aux cadres juridiques et administratifs dont ils ne sont pas les seuls maîtres. Ce bilan correspond d'ailleurs au profil des membres du Groupe 4, dressé plus haut (cf. III.1). Comment cette agilité technique qui caractérise ces élus « *professionnels*<sup>422</sup> » transforme-t-elle les fonctions mayorales traditionnelles ? Le paysage serait-il uniquement un dossier supplémentaire parmi les nouveaux enjeux de l'aménagement du territoire, que des compétences et des outils ingénieusement mis à profit pourraient *traduire* en actions ? Que dire maintenant du *rôle politique* de l'élu, à partir de ce décryptage en deux temps (cf. III.1 et III.2) ?

S'il n'est pas remis en cause dans la situation décrite par le maire de Maxent, bien qu'elle expose les difficultés classiques de la justification politique face aux aspirations des citoyens en termes de paysage, il est par contre plus ou moins explicitement réinterrogé par les expériences vécues à Languédias et Lanvallay. Le fait de se servir du PLU(i) comme *moyen* et non comme *fin* est l'expression de ce phénomène car il ne s'agit pas d'arriver à un contrôle, mais à une gestion du paysage, en passant notamment par l'harmonisation des liens entre les acteurs du paysage. Il est donc question d'une action, si ce n'est moins directe, en quelque sorte plus *légère* ou *subtile*, presque *en filigrane*. Comment faire en sorte de garantir le vivre-ensemble, la cohabitation dans le paysage, la production d'un cadre de vie commun, que recherchent les élus de Languédias et Lanvallay, tout en étant les représentants d'une autorité politique ? Le problème n'est pas forcément que la politique induit un regard dominateur, ou *descendant* sur le paysage. L'idée que le maire exercerait nécessairement un *pouvoir* sur l'aménagement des territoires *via* le PLU(i) est ainsi rapidement évacuée par un des maires du Groupe 4, que nous avons rencontré le 15 janvier 2020 (cf. citation II.3.2). Il est possible de voir les choses autrement nous dit-il, en œuvrant pour l'*intérêt général* et en mettant en place des ateliers de concertation et de participation.

Malgré tout, placer l'*action paysagère* du côté des *hommes politiques* et des *politiques publiques* sous-entend que le paysage est objectivé, et ce au prix d'un accord qui réduit les représentations diverses de l'espace en une image consensuelle relativement figée, car c'est à partir d'elle que les décisions sont arrêtées dans le PLU(i), et qu'une action concrète est ensuite lancée<sup>423</sup>. On aboutit généralement à un paysage « objet », résultat néanmoins contrarié par l'interrelation qui existe entre « *les notions d'habiter et de paysage [...] de plus en plus associées, apparentées et appariées*<sup>424</sup> », jusqu'à faire vaciller la conception selon laquelle le paysage est « *la part sensible [donc potentiellement naturalisée<sup>425</sup>] et affective de [l'habiter]<sup>426</sup> » :*

<sup>422</sup> Terme choisi en référence à la citation de A.C. Douillet et R. Lefebvre autour des compétences « constitutives d'une professionnalité » des élus, *op.cit.*, p. 119.

<sup>423</sup> Cette difficulté a en particulier été soulevée lors d'un entretien avec un animateur du CPIE Forêt de Brocéliande, le 10 décembre 2019. Il a exprimé sa préférence pour une intervention auprès des élus en dehors du contexte d'élaboration du PLU(i), dans des cadres périphériques tels que des diagnostics ou des projets mettant en œuvre les objectifs du développement durable, où la nécessité d'aboutir à un consensus ne fait pas loi. Le mode délibératif qui y est privilégié favorise la libre expression des différents points de vue sur un sujet, sans qu'il soit nécessaire de trancher *in fine*.

<sup>424</sup> Catherine Grout, Monique Toubanc, « Le politique au prisme du paysage. Introduction au numéro thématique », *Projets de paysage*, n° 24, 2021 [en ligne].

<sup>425</sup> V. Miéville-Ott, Y. Droz, *art.cit.*

<sup>426</sup> C. Grout, M. Toubanc, *art.cit.*

« Les paysages sont des milieux dans lesquels nous sommes plongés, avant d'être des objets à contempler... Nous habitons les paysages avant de les voir... [ou plutôt] nous le [les] voyons de l'intérieur pour ainsi dire, nous sommes dans les plis du monde<sup>427</sup> ».

Comment faire en sorte, en tant que maire, d'adopter un langage ou une ligne d'action qui puisse convenir à ce paysage relevant de l'*expérience vécue*<sup>428</sup> alors que les instruments d'action publique saisissent obligatoirement une certaine *matérialité* du paysage ?

« Le paysage serait alors ce que tout un chacun perçoit, ressent, pense, lorsqu'il se déplace, circule, travaille, demeure dans un lieu donné, partagé avec les autres ; "[un] ensemble de contacts avec le monde environnant, bref [une] expérience physique" (Besse, 2013, p. 32) et poétique, une relation complexe, polysensorielle à la physionomie des lieux ; des lieux dont la matérialité est fabriquée, façonnée possiblement par ses propres actions mais aussi par celles de ses voisins, à travers différents modes d'habiter, en sus, bien évidemment, des acteurs institutionnels et professionnels qui ont en charge l'aménagement du territoire<sup>429</sup>. »

La réflexion qui nous mène est nourrie par la publication récente du n° 24 de la revue *Projets de paysage*, dont sont issues les deux citations précédentes et dont le dossier thématique s'intitule « Le paysage au prisme du politique ». La ligne éditoriale consiste à déplacer la focale vers le paysage *politique* au sens d'un mode d'organisation de la vie en société, basé sur le paysage. Celui-ci devient l'expression de la relation des hommes entre eux et par rapport à leur milieu, ce qui justifie son exploration sous l'angle du politique, en se rapportant à la définition proposée par Hannah Arendt : « *la politique prend naissance dans l'espace-qui-est-entre-les-hommes*<sup>430</sup> ». Les références mobilisées sont principalement Augustin Berque pour la notion d'expérience sensorielle, Jean-Marc Besse pour la dimension relationnelle du paysage et l'enjeu de cohabitation *dans* et *par* le paysage, et Hannah Arendt pour un regard sur le politique, en opposition à *la* politique. Cet axe évacue donc volontairement les « *acteurs institutionnels et professionnels qui ont en charge l'aménagement du territoire*<sup>431</sup> ». Pourtant, les élus se trouvent confrontés à cette réalité du paysage, et certains ont même tendance à l'encourager.

Les dispositifs cités par le maire de Languédias, que sont la SCIC bois-énergie et la commission bocage, comportent des points communs dans leur constitution et leurs objectifs avec une Coopérative Habitante de Paysage (CHP), modèle présenté par Grégory Epaud dans le numéro de la revue en question. Il y fait le récit d'une « *trajectoire paysagiste*<sup>432</sup> » au cours de laquelle la CHP apparaît comme un « *chaînon manquant reliant des objectifs de politique publique et des aspirations et implications d'habitants concernant leurs milieux de vie*<sup>433</sup> ». C'est en effet d'un appareil intermédiaire dont le maire de Languédias ressent le besoin, en imaginant que la commission bocage prenne le relai des règles inscrites dans le PLU(i) (cf. II.3.3). Au-delà de ce que de tels cadres coopératifs représentent comme avantages en termes d'*action paysagère*, Grégory Epaud s'interroge sur la place du paysagiste à la fois « *habitant* », « *chercheur* » et « *praticien* », en

<sup>427</sup> J.-M. Besse, « Les espaces du paysage », in *Les Espaces du paysage*, Clermont-Ferrand, École supérieure d'art de Clermont Métropole, 2013, p. 31. Cité par C. Grout et M. Toublanc, *ibidem*.

<sup>428</sup> Cette expérience, cet agir commun, débouchent ou s'expriment à travers des productions qui possèdent bel et bien une matérialité, mais ce n'est pas cette dernière qui vaut seule comme paysage. C'est la globalité des actions conduites pour arriver à ce résultat qui constitue le paysage.

<sup>429</sup> C. Grout, M. Toublanc, art.cit.

<sup>430</sup> H. Arendt, *op.cit.*, p. 42-43.

<sup>431</sup> C. Grout, M. Toublanc, art.cit.

<sup>432</sup> Grégory Epaud, « Le projet de paysage comme projet politique. Retours pratiques et théoriques sur la mise en place d'une Coopérative Habitante de Paysage (CHP) en Haute-Gironde », *Projets de paysage*, n° 24, 2021 [en ligne].

<sup>433</sup> *Ibidem*.



tant que participant à la création d'une CHP sur le territoire de la Communauté de Communes de l'Estuaire en Gironde. Il évoque notamment la réduction de la « *position d'extériorité / étrangeté vis-à-vis du milieu humain observé*<sup>434</sup> » à laquelle il se soumet, pour dépasser son statut de professionnel du paysage. Comment ne pas penser à la relation de *proximité* avec les administrés que nous avons retrouvée sous une forme ou une autre au cœur des préoccupations de chaque élu rencontré ? Et par conséquent, pourquoi ne pas considérer également la place de l'élu dans ces *sociétés paysagères* qui adviennent, si l'on admet que le politique peut être assuré ou du moins favorisé par une politique publique telle que le PLU(i) ? Or comment *faire du paysage sans faire de la politique* dans le cadre de la planification territoriale, surtout que nous venons de réaffirmer l'importance du contexte politique sur les choix opérés dans un PLU(i) (cf. II.4) ? Et si *l'action paysagère en politique n'était tout simplement qu'une manière particulière d'exercer le pouvoir, jouant certes sur des codes conventionnels mais repensés ou réagencés ?* Pourrait-il advenir un « *paysagement* » de la politique, qui aiderait à affronter les défis de demain, notamment posés par la transition écologique ?

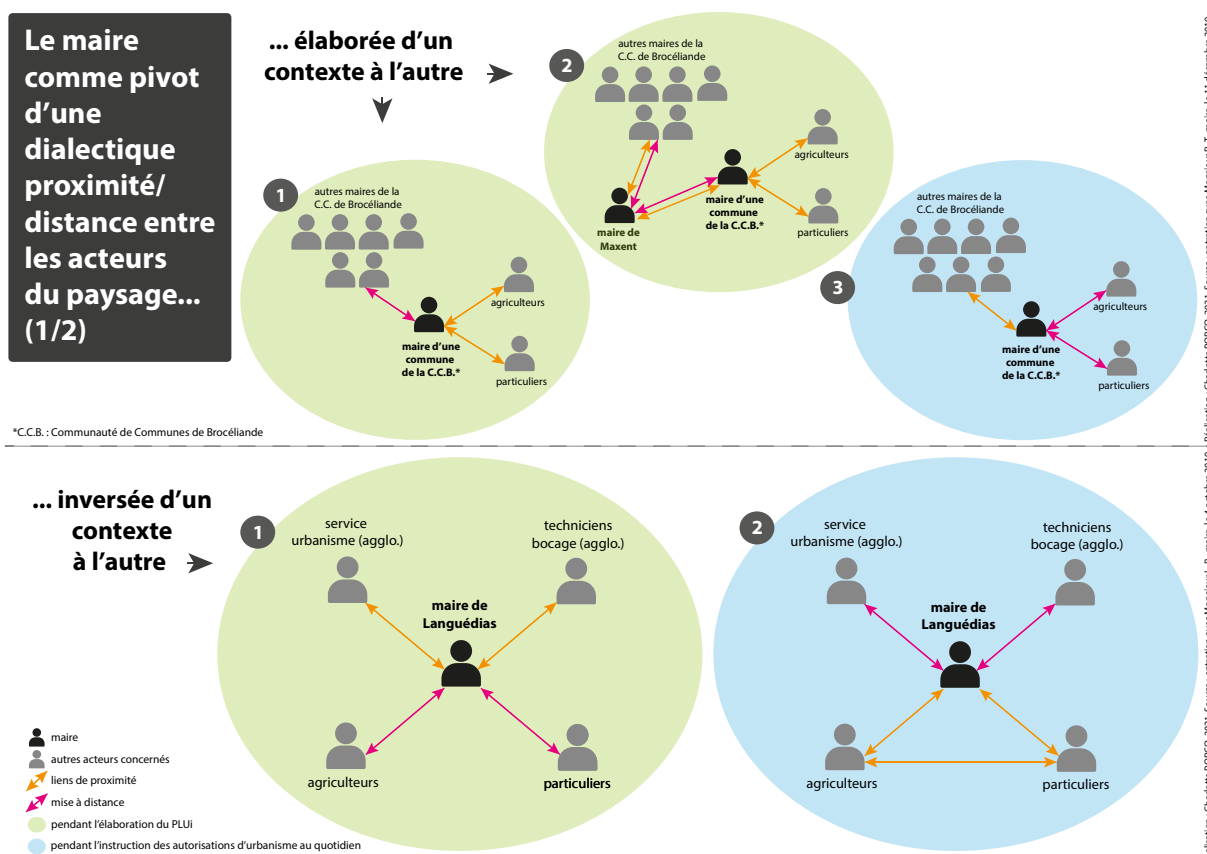


Figure 63 : La position et le rôle du maire au sein de l'élaboration, puis de la mise en œuvre, d'un PLU(i) vecteur d'action paysagère

Ce qui nous amène à poser la question de la définition du rôle du maire : de même que Grégory Epaud postule l'émergence d'une « *citoyenneté paysagère*<sup>435</sup> », à quoi pourrait correspondre un exercice paysager du pouvoir ou de la politique à l'échelle communale ? En réalité, *le* politique et *la* politique sont fondés sur un élément identique, à savoir le(s) citoyen(s), si ce n'est que *la* politique renvoie à l'organisation des rapports entre les hommes dans la cité - pour revenir à ses origines grecques - et qu'elle suppose des agents et des textes régulateurs de cette vie en société. Sur la base des cas observés dans notre enquête de

<sup>434</sup> G. Epaud, art.cit.

<sup>435</sup> *Ibidem*.

terrain, nous formulons l'idée que le maire serait le pivot d'une dialectique proximité/distance entre les acteurs impliqués dans une *action paysagère*<sup>436</sup>. Ainsi, il utiliserait des paramètres propres au politique, qu'il serait en même temps obligé de mobiliser différemment, en trouvant la « bonne formule » pour « agir paysagèrement ». C'est ainsi que nous retrouvons les liens de *proximité*, cette fois-ci envisagés sous l'angle de la *proxémie*, soit « l'étude des distances dans les relations interpersonnelles<sup>437</sup> ». La *proxémie* inclut la tension dialectique avec le concept de *distance*, puisqu'elle aide à évaluer « la bonne distance » à instaurer entre les personnes selon une interaction sociale donnée. Or, la mise en œuvre de cette dialectique par les élus du Groupe 4 manifeste un changement de comportement du maire en fonction des interlocuteurs et des contextes qui se révèle efficace. Pour donner deux exemples contraires, souvenons-nous des acteurs du Groupe 1 qui remplissent ce rôle du *maire de proximité* dans une majorité de situations (cf. II.1.3), compliquant de fait l'utilisation du PLU(i). Rappelons-nous également de certains élus du Groupe 3 qui tissent des liens avec les services de l'EPCI durant le processus d'élaboration du PLU(i), puis se tournent vers les administrés au moment de l'instruction des autorisations d'urbanisme, de manière à établir également une entente mutuelle (cf. II.2.3). Dans le premier cas, l'attitude n'est pas adaptée selon le contexte, et dans le second, le maire se veut *médiateur*, ce qui installe une relation de *proximité* avec tout le monde.

La figure politique dont nous traitons ici n'est pas celle du *médiateur* ou du *relai* entre acteurs. Le but est plutôt de *faire paysage*, à travers un *processus* (le PLU(i), en vert cf. figure 63) qui sert à établir *progressivement* quelle est la *bonne distance* à maintenir par rapport aux habitants au quotidien (en bleu, cf. figure 63). On observe d'une part (bulles vertes), que chaque relation de *proximité* nouée par le maire s'accompagne d'une *mise à distance*. Cette dualité est créatrice de paysage : le maire de Languédias réalise un inventaire des haies bocagères protégées en partenariat avec les services de l'agglomération, ce qui provoque une *prise de recul* par rapport aux représentations et aux usages des administrés, qui a elle-même pour conséquence l'institution d'un paysage. Dans l'autre sens et dans un autre cas d'étude, un des maires de la C. C. de Brocéliande invoque sa connaissance des attentes réelles des agriculteurs et des particuliers concernant la forêt, qui ne sont pas en accord avec le projet des autres élus de la C. C. B. Désireux de le faire réviser, il trouve une oreille compréhensive auprès du maire de Maxent qui exerce quant à lui un rôle d'intermédiaire entre les deux positions. Le parti pris de l' élu récalcitrant dévoile un enjeu paysager très ciblé à l'échelle locale, inconnu des autres maires, et la confrontation qu'il va d'abord avoir avec ces derniers lui fait redécouvrir son propre paysage à l'échelle intercommunale, soumis à d'autres problématiques que les siennes. On se situe donc bien aussi dans un système de *production de paysage* via les fils tendus entre les différents protagonistes.

D'autre part (bulles bleues), on remarque que l'écart marqué avec certains acteurs se transforme en *proximité* et inversement, au bout du processus de planification. Il est toujours question de *dialectique proximité/distance*, mais elle est inversée. L'ambition est bien de maintenir le cap d'une *action paysagère* au-delà de la rédaction du document d'urbanisme, mais en se plaçant autrement dans le réseau d'acteurs.

<sup>436</sup> Didier Labat formule le principe d'une *proximité croisée* entre « proximité organisée » (l'élaboration du PLU(i) par exemple) et « proximité géographique » (la proximité du quotidien avec les habitants par exemple). « L'efficacité de la politique paysagère dépend de cette structuration [politique] des acteurs [en amont et en aval du processus d'élaboration] et se distingue selon leur capacité à développer des Proximités croisées, faisant interagir les scènes de conception globale des politiques paysagères avec les scènes d'application locale des orientations », in « La mise en œuvre des politiques paysagères : quand la décision publique est confrontée aux échelles de définition », *Projets de paysage*, n° 5, 2011 [en ligne].

<sup>437</sup> Définition du site l'internaute.fr [consultée le 6.10.2021]. Cette notion a été introduite par l'anthropologue américain Edward T. Hall dans les années 1960. Elle est citée par C. Grout et M. Toublanc dans leur article, cité plus haut.

Le maire de Languédias, après s'être dégagé des relations de *proximité* avec les habitants et les exploitants pour contribuer à l'élaboration d'un règlement d'urbanisme impartial, souhaite *mettre à distance* les techniciens qui exercent une gouvernance du paysage au quotidien, afin de revêtir de nouveau l'habit du *maire de proximité* pour *co-construire* le paysage avec les citoyens. Le maire de Maxent a de son côté fait en sorte que la C. C. de Brocéliande devienne un appui au cas où l'un des représentants du pouvoir local serait mis en difficulté par les revendications des administrés. Les relations initialement entretenues sont retravaillées pendant le montage du PLU(i), et ce dialogue aboutit à un renversement des liens de *proximité* entre les acteurs, de sorte à ce que les deux paysages mis en relief s'imbriquent plutôt qu'ils ne s'opposent.

Les deux autres schémas (cf. figure 64) traduisent les expériences vécues par les élus de Lanvally (cf. II.3.3) et de Plélan-le-Grand (cf. II.3.2). Ces modélisations ne concernent pas forcément le PLU(i), ce qui prouve la validité de la *dialectique* dans d'autres contextes d'*action paysagère*. Elles insistent davantage sur la nécessité d'effacement du maire dans un premier temps, de sorte à *mettre au même niveau* toutes les parties prenantes du projet, quel que soit leur statut, afin que chacune soit audible, en ayant éventuellement recours à un *acteur médiateur* (Plélan-le-Grand). La deuxième phase voit un retour de l' élu sur le devant de la scène, en capacité d'arbitrer après avoir fait un pas en arrière pour considérer la situation de façon neutre. Au cours de l'entretien avec l'adjoint au maire de Lanvally, nous avons eu accès à une dynamique analogue mais se déroulant entièrement au sein du contexte de planification. De plus, les rouages nous ont été exposés de manière plus implicite.

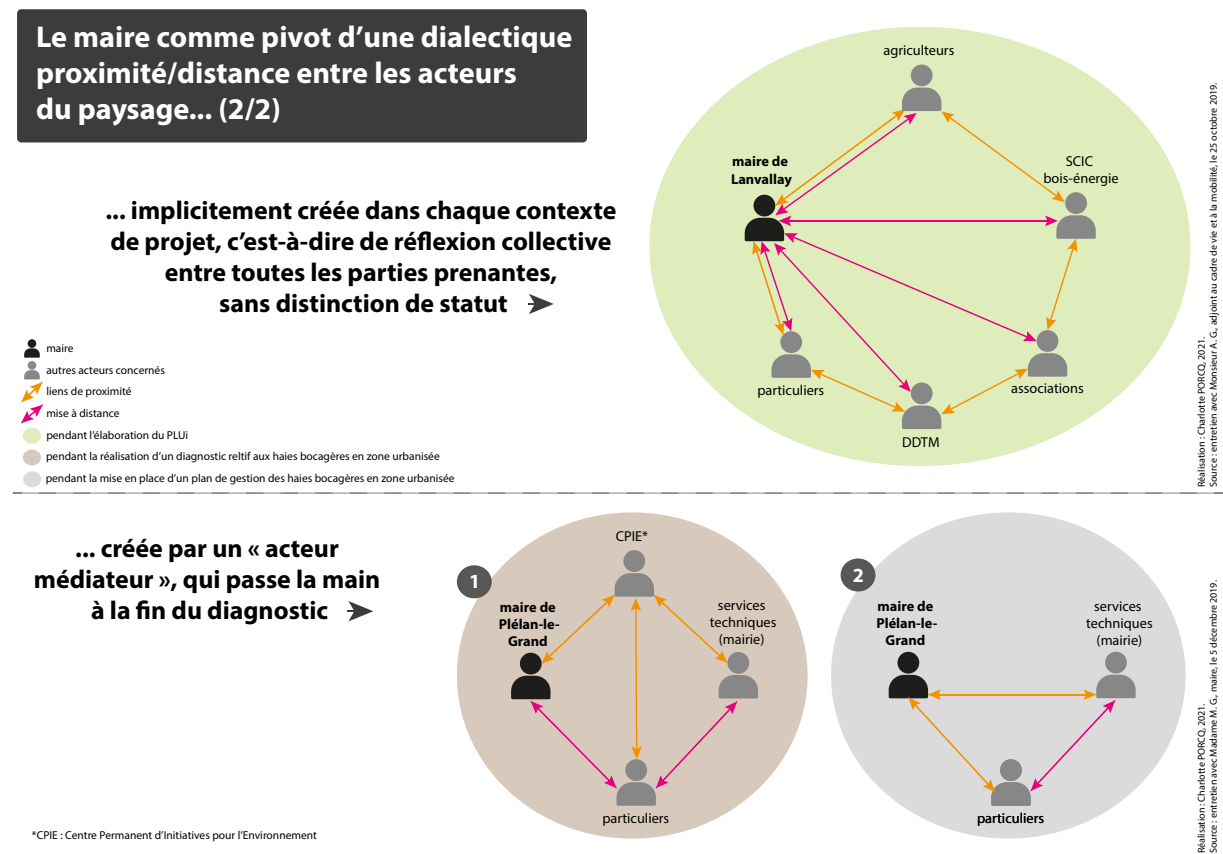


Figure 64 : La position et le rôle du maire au sein de l'élaboration, puis de la mise en œuvre, d'une action paysagère

Voici ce qu'écrit notamment Hervé Davodeau au sujet de l'*action paysagère* et qui entre en résonance avec notre modèle de jeu d'acteurs, basé sur une tension dialectique que nous pouvons comparer avec les dynamiques centrifuges et centripètes décrites ci-après :

« Pour se mobiliser en faveur du paysage, il faut avoir été soi-même mobilisé par le paysage. C'est en cela que l'*action paysagère* est autant une dynamique centrifuge que centripète, une incorporation du paysage en nous qu'une transformation du paysage par nous<sup>438</sup> ».

Nous trouvons d'autant plus intéressant d'envisager l'*action paysagère* comme une articulation savante des liens de *proximité* et de *distance* entre les individus, qu'elle crée un parallèle entre politique et paysage. En effet, comme nous l'avons souligné au cours des exemples ci-dessus détaillés, le paysage se matérialise grâce à une *prise de distance*, de sorte à englober une réalité dont les éléments sont *a priori* dissociés ; on illustre couramment ce mécanisme au moyen du belvédère qui permet une perception visuelle du paysage dans son ensemble. Mais ce dernier ne saurait être paysage s'il n'était pas imprégné de la subjectivité de son spectateur, donc du rapprochement entre un imaginaire - un esprit pensant du moins - et une réalité physique. Cette comparaison entre paysage et politique autour de la dualité *proximité/distance*, qui fonctionne aussi bien pour l'un que pour l'autre, nous paraît éclairante car elle souligne le fait que l'*action paysagère* est un processus, qui concerne à la fois les hommes par rapport au paysage et les hommes entre eux, ici les élus et leurs concitoyens. Cela met également en lumière que le paysage peut être approché par une organisation politique de l'espace, voire même qu'il en est une résultante.

Ainsi, nous formulons la conclusion qu'il n'existe pas de *posture* ou de *méthode* unique pour l'élu qui souhaiterait entreprendre une *action paysagère*, mais plutôt des manières stratégiques d'associer *proximité* et *distance* dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques. En outre, nous évoquons des « trajectoires de fonctionnement » depuis des *passés incorporés*<sup>439</sup> par les édiles locaux, parce que ceux-ci n'impliquent pas une action à l'identique d'un contexte à l'autre. Ce sont plutôt des « *dispositions*<sup>440</sup> », pour reprendre le terme de Bernard Lahire, qui naissent au sein de ces expériences antérieures, et qui sont plus ou moins mises à profit en fonction du contexte. Les élus du Groupe 4 ont à la fois développé des *habitudes* dans le cadre de l'urbanisme de projet, qui les rendent aptes à user des outils d'action publique à l'image d'instruments, souvent même avec virtuosité, et également des *réflexes* dans l'exercice d'un urbanisme de normes plus traditionnel, qui leur donne une conscience très aigüe de leur rôle en tant qu'homme politique. Ils possèdent plusieurs cartes en main et à partir de là, se caractérisent par un comportement pluriel, difficilement « classable » car adapté à chaque situation. Cette variation à la fois subtile et complexe semble primordiale en vue de contribuer à une *action paysagère*.

<sup>438</sup> Hervé Davodeau, *op.cit.*, p. 14.

<sup>439</sup> Bernard Lahire, *op.cit.*, introduction.

<sup>440</sup> *Ibidem*.

## Conclusion

### Rappel du sujet du chapitre et position dans le plan de thèse :

Ce chapitre s'est penché sur la question de la *traduction* du paysage dans les *instruments* du PLU(i). L'hypothèse était que la situation des communes et des intercommunalités avant et pendant le démarrage des processus de planification territoriale étudiés, a une influence sur cette *traduction* et notamment sur le choix des *instruments*, dont on supposait qu'ils pouvaient fonctionner en lien avec d'autres outils ou contextes d'action sur le paysage. Le prochain chapitre de résultats (chap. 4) s'attaque au temps d'élaboration du PLU(i) en lui-même, donc il se place dans la continuité chronologique de celui-ci. Bien qu'il ne soit pas uniquement tourné vers les élus mais vers deux autres types d'acteurs qui participent également à ces processus, il sera intéressant d'y constater les prolongements de certaines observations qui ont été menées ici, en ce qui concerne les thématiques et les méthodes d'action valorisées par les personnes interrogées. Nous verrons comment elles trouvent un écho plus ou moins fort durant la période de construction et de rédaction du PLU(i). Nous saurons aussi suite à quels types d'événements et d'étapes les vecteurs d'action jugés les plus efficaces pour agir *sur* les paysages, voire *par et avec* eux, ont été sélectionnés. De même que nous avons mis en lumière des « trajectoires de fonctionnement » originales pour les élus engagés dans une *action paysagère*, nous nous interrogerons sur le caractère plus ou moins linéaire et normé des processus d'élaboration de PLU(i) intégrant une réflexion paysagère.

### Résultats principaux :

Le contexte politique (inter)communal dans lequel le PLU(i) s'insère au moment où il est prescrit, a une importance par rapport à la prise en compte du paysage en son sein. En cela, notre hypothèse est vérifiée. Néanmoins, si les acteurs abordent le PLU(i) avec leur capital d'expériences paysagères, et que ces dernières fléchissent vers tels ou tels instruments, elles ne sont pas seules en cause dans cette sélection.

Tout d'abord, il s'avère que le PLU(i), sur le panel des 22 élus rencontrés, n'est pas perçu comme *complémentaire*, c'est-à-dire additionné à d'autres outils par rapport auxquels il posséderait une utilité différente. Les nuances sont importantes, ainsi que nous l'enseigne la typologie des *formes d'instrumentation* établie : le PLU(i) est tantôt rival (*adéquation*), « lanceur » (*impulsion*), « suiveur » (*traduction*), médiateur (*articulation*). Il s'agit d'un document très spécifique, dans le sens où il est politique, et saisi comme tel par les élus.

Cette caractéristique induit ensuite qu'il est pris en main selon des *comportements* ou des *stratégies*, ou bien encore des « *manières de faire* » et des *usages*, pour reprendre les termes employés dans le corps de ce chapitre, qui relèvent elles-mêmes de la politique. En particulier, les *habitudes de dialogue* avec les administrés, qui accompagnent de près le traitement de la thématique paysagère pour *tous* les groupes d'élus créés, brouillent parfois la lecture entre ce qui est visé à travers le PLU(i) d'une part et ce qui est conduit en dehors d'autre part, ce qui a trait au paysage dans l'action ou ce qui a trait au « local » par exemple. En effet, agir sur le paysage touche à l'exercice de la *proximité* en politique, soulignant par la même occasion que le paysage est affaire de relations entre les hommes, et notamment entre le maire et ses administrés, liens de base (c'est-à-dire plus anciens, en règle générale, que la révision du PLU(i)), d'un réseau complété par les fonctionnaires territoriaux et les professionnels de l'aménagement du territoire. Cette *proximité* désigne la plupart du temps - nous avons vu qu'il existe plusieurs « types » ou formes de proximité d'après R. Lefebvre (cf. II.2.2) - une attitude qui s'exerce quel que soit le contexte, suivant l'idée qu'elle peut résoudre tout type de situation, surtout si des enjeux paysagers sont soulevés, parce qu'ils sont

perçus par la grande majorité des élus comme ce qui doit être *géré localement*. Par conséquent, lorsque des luttes de pouvoir divisent les échelles communales et intercommunales dans le cadre d'un PLUi, le paysage arrive vite au cœur des débats et sa traduction - ou non - est nécessairement le fruit de ce conflit. Du fait de cette posture de proximité relativement « englobante », qu'il soit question des sujets traités ou des instruments utilisés, l'analyse de ce qui fait l'*action paysagère* de l'élus est rendue particulièrement complexe, d'autant plus que la citation du mot paysage n'est pas un critère pour la déceler, ainsi que nous l'enseigne la description du Groupe 4.

Or, c'est justement dans la capacité à *adapter* le rôle de maire entre *proximité* et *distance*, en fonction des contextes d'action, qui permet de déceler l'*action paysagère*. Cela signifie enfin que les choix sont faits en fonction de certaines *aptitudes* et/ou *compétences techniques*, qui se traduisent au sein d'un *profil d'élus* se distinguant assez nettement des autres, dans le cadre de notre étude du moins.

### La démarche théorique et/ou méthodologique :

Dans cette démonstration, nous sommes partis des *formes d'instrumentation*, pour arriver aux liens qu'elles activent entre les acteurs, jusqu'aux profils d'élus dont elles émanent. En d'autres termes, cela signifie que nous avons dû progressivement déplacer la focale, au gré des résultats, des combinaisons d'instruments aux manières de manipuler ces outils. De même que Patrick Le Louarn pose la question suivante : faut-il « *produire un droit de l'environnement ou "environnementaliser" le droit ?*<sup>441</sup> », nous proposons l'idée d'un « *paysagement* de la politique » pour renouveler le débat sur les « politiques de paysage », au vu de l'importance des comportements qui leur sont associés. Ce « paysagement » de la politique ne serait pas à confondre avec une « *landscape governance* » ou un « *landscape stewardship* » (cf. chap. 1), car il apporte en plus l'idée d'une dialectique, d'un « bricolage » véritablement inséré dans l'exercice de la politique.

Cela veut-il dire que l'intérêt pour la morphologie de la traduction du paysage (cf. chap. 1), appliquée à l'*agencement* des instruments d'action publique, était inadaptée à cet objet de recherche ? La fin du chapitre réexploite ce point de vue et cette grille d'analyse morphologiques, et permet de dévoiler l'originalité de l'articulation *outils-enjeux-usages* au sein de l'instrument mobilisé par l'élus engagé dans une *action paysagère*. Il nous semble que l'étude de la forme est particulièrement éclairante pour mettre en lumière de tels phénomènes de décalages entre contenant et contenu, ou « d'associations déformantes », qui correspondent à des « détournements » volontaires d'outils en fonction d'un usage « personnalisé » dans notre contexte d'enquête. Il suffisait de porter l'attention sur les mécanismes d'utilisation du PLU(i) par rapport à des façons d'agir et non seulement à des dispositifs techniques.

### Les pistes opérationnelles dégagées :

Elles s'organisent dans deux directions, *via* les indicateurs définis sur la base du capital d'expériences des élus en amont de la révision du PLU(i) (cf. encadré 9), et *via* l'arborescence indiquant les instruments les plus intéressants à utiliser (cf. chap. 6), à partir de ces spécificités communales, qui définissent le contexte d'ancrage politique à prendre en compte afin de *traduire* le paysage dans le PLU(i).

<sup>441</sup> P. Le Louarn, in Marie Cornu, Jérôme Fromageau (éd.), *op.cit.*, p. 60.



# Chapitre 4. Le temps de la traduction du paysage dans le PLU(i)

## Pour une critique du temps du projet de territoire comme projet de paysage

### Introduction

Dans le chapitre précédent, nous nous sommes concentrée sur les facteurs « externes » qui influent sur l'intégration du paysage dans les PLU(i) étudiés, soit les éléments du contexte dans lequel leur élaboration démarre. Désormais, il est temps de nous atteler à la suite de l'histoire, à savoir la période de construction du document d'urbanisme, qui s'étend de sa prescription, à son approbation. Il est de plus en plus admis que le processus de mise en œuvre d'un projet, et du projet de territoire en particulier (sa chronologie, ses méthodes, ses acteurs), est déterminant par rapport aux effets qu'il produit. Ainsi que le souligne Jean-Pierre Boutinet, le « projet-programmation » prend le dessus sur le « projet-visée » : « *D'une façon ou d'une autre, l'opus operatum sera la résultante du modus operandi, de ses tâtonnements, de ses bricolages, de ses hésitations, de ses tours de passe-passe*<sup>442</sup> ».

C'est dans cet esprit qu'un des présupposés de la recherche exprime l'idée que **plus le paysage sera pris en compte tôt, voire en amont du processus de planification, plus il aura « des chances » de subsister jusqu'au terme de la procédure. Tout l'enjeu est ensuite de savoir comment il va être transmis du début à la fin : nous supposons que la *déconstruction* du paysage, inévitable, peut être gérée par une temporalité adaptée.** Or l'expression « prise en compte du paysage dans le PLU(i) » en dit assez long sur la prééminence de la temporalité d'élaboration du document de planification sur celle du paysage. Elle donne le sentiment d'une préoccupation ponctuelle, quand bien même la « prise en compte » serait répétée à plusieurs moments du processus. Ce rapport contenant/contenu rappelle le souci pour « *l'intégration paysagère* » des productions architecturales dans l'environnement, qui marque la troisième grande période historique du rapport des sociétés occidentales à la nature, définie par Yves Luginbühl à partir des années 1970<sup>443</sup>. La « prise en compte du paysage dans le PLU(i) ou dans l'aménagement » actualise en quelque sorte le phénomène « *d'intégration paysagère* » non plus dans l'espace mais dans le temps. Cela perpétue l'idée qu'il existe un temps de la nature ou du paysage, séparé du temps de la société et de l'action publique sur les paysages, ce qui va à contre-courant de la définition du paysage comme interrelation des facteurs naturels et humains. Cette conceptualisation ne nous semble guère satisfaisante, aussi choisissons-nous de nous tourner vers **d'autres façons de penser le rapport entre paysage et politiques publiques / action sociale dans le temps.** Ensuite, nous mettrons à l'épreuve notre hypothèse, en fournissant les résultats d'une analyse statistique effectuée sur la manière dont ont été vécus les PLU(i) suivis en temps réel. Ils nous mettront sur la voie d'une modification radicale du schéma de pensée exposé ci-dessus. De la résistance du paysage comme thématique à « prendre en compte », on passe à la valorisation d'une trajectoire résiliente, acceptant les coups d'arrêts et les bifurcations.

<sup>442</sup> Jean-Pierre Boutinet, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 2012, p. 274.

<sup>443</sup> Pierre Donadieu, Michel Périgord, *Clés pour le paysage*, Paris, Gap, Éditions Ophrys, 2005, p. 211.



## I. S'accorder sur un rythme de traduction... mais lequel ?

### I.1. Temps du paysage, temps du projet, temps de l'action paysagère

#### I.1.1. Le déroulement normé du projet de territoire (PLU(i))

Le déroulement du PLU(i) (création ou révision générale) est tout d'abord conditionné par les étapes définies dans le *Code de l'urbanisme* (articles L. 153-11 à L. 153-26), à savoir :

- la prescription de l'élaboration du PLU(i), notifiée aux personnes publiques associées par l'autorité compétente, en « *précis[ant] les objectifs poursuivis et les modalités de concertation* » (art. L. 153-11) ;
- le débat sur les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), « *au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme* » (art. L. 153-12) ;
- l'arrêt du projet de PLU(i), qui fait l'objet d'une délibération en conseil municipal ou en conseil communautaire (art. L. 153-14, et L. 153-15) ; puis le projet de plan est soumis pour avis aux personnes publiques associées, à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers<sup>444</sup>, au comité régional de l'habitat et de l'hébergement<sup>445</sup>, à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites<sup>446</sup>, et sur demande, aux communes limitrophes, aux EPCI directement intéressés, et à la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (art. L. 153-16 à L. 153-17).
- l'enquête publique, conformément au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du *Code de l'environnement* (art. L. 153-19 et L. 153-20) ;
- l'approbation du PLU(i), après modifications éventuelles requises par les avis des personnes publiques associées, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, par l'organe délibérant, c'est-à-dire le conseil municipal ou communautaire (art. L. 153-21 et L. 153-22) ;
- l'entrée en vigueur du PLU(i), immédiatement après qu'il ait été publié, mis à disposition du public, et transmis à l'autorité administrative compétente de l'État si le territoire est couvert par un SCoT ou après un délai de deux mois si le territoire n'est pas couvert pas un SCoT (art. L. 153-23 à L. 153-26).

À ces étapes obligatoires, est désormais systématiquement ajoutée l'évaluation environnementale, depuis le décret du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles<sup>447</sup>, dès lors que la révision du PLU est générale<sup>448</sup>. Les phases de l'évaluation environnementale s'échelonnent tout au long de la procédure ci-dessus décrite.

<sup>444</sup> Si la commune est située en dehors d'un SCoT approuvé et si le PLU(i) prévoit de réduire les surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers.

<sup>445</sup> Lorsque le PLU(i) tient lieu de Programme Local de l'Habitat (PLU(i)-H).

<sup>446</sup> Si le PLU(i) prévoit la création d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles locales.

<sup>447</sup> Lors des élaborations ou des révisions de PLU(i) étudiés dans cette thèse, l'évaluation environnementale était moins systématique et l'examen des projets de PLU(i) au cas par cas plus courant.

<sup>448</sup> La révision générale entraîne la rédaction d'un nouveau PADD (cf. III.3.2).

Ce calendrier directement issu de la législation, est relayé par des **fiches méthodologiques mises à disposition des élus et des techniciens**, par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)<sup>449</sup>, les collectivités territoriales françaises, les services déconcentrés de l'État ainsi que les bureaux d'études en urbanisme. Pour la période d'élaboration du document en elle-même, ces fiches divisent généralement le travail en quatre phases, dont l'articulation s'organise en fonction du *rapport de cohérence* à assurer entre les différentes pièces du PLU(i) : le règlement et les OAP traduisent le PADD, qui lui-même *respecte* les points mis en lumière par le diagnostic et l'état initial de l'environnement (rapport de présentation). Par conséquent, on aboutit à la chronologie suivante, à insérer entre **la prescription du PLU(i) et son approbation** :

- (**phase 1**) **le diagnostic et l'état initial de l'environnement**, qui font un état des lieux du territoire à travers différentes thématiques (habitat, démographie, économie, déplacements, équipements, gestion des ressources naturelles, paysage éventuellement...etc.) ;
- (**phase 2**) **la rédaction et le vote**<sup>450</sup> du PADD, qui fixe en priorité les objectifs de sobriété foncière et de lutte contre l'étalement urbain, mais aussi en termes « *d'habitat, de réseaux d'énergie, de communications, d'équipements [...], de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques* » (art. L. 151-5 du Code de l'urbanisme) ;
- (**phase 3**) **la traduction réglementaire du projet**, lors de laquelle sont élaborés les OAP, le règlement graphique (zonage) et le règlement écrit ;
- (**phase 4**) **la phase administrative**, qui comprend l'arrêt du projet, la consultation des personnes publiques associées, l'enquête publique, et l'approbation du PLU(i).

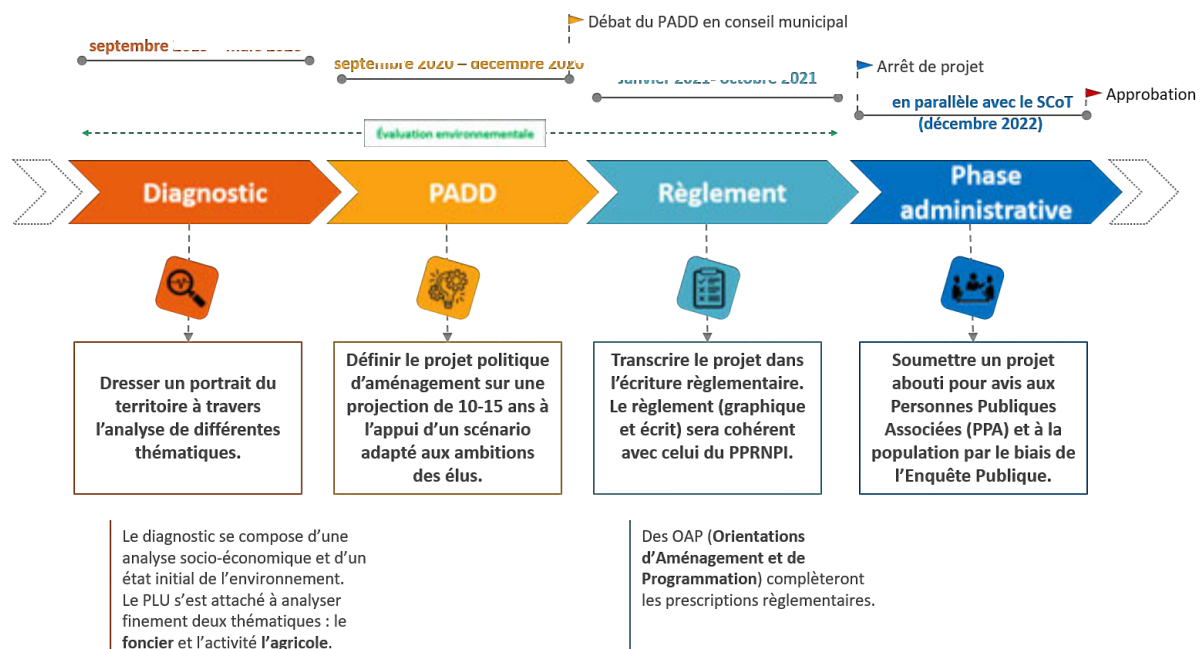


Figure 65 : « Illustration synthétique de la démarche de révision du PLU », <http://participation.institut-auddice.com/La-procedure-de-PLU-433>

<sup>449</sup> Le Cerema est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du Ministère de la transition écologique et le Ministère de la cohésion des territoires, créé le 1<sup>er</sup> janvier 2014 en vue d'aider et de fournir des clefs d'action aux collectivités territoriales et aux services déconcentrés de l'État sur les thématiques de l'aménagement et du développement durable.

<sup>450</sup> Le vote suit généralement immédiatement la phase d'élaboration du PADD, même si un délai est prévu par la loi, qui rend obligatoire ce vote au plus tard deux mois avant l'arrêt du projet de PLU(i). Dans certains territoires, comme à Dinan agglomération, il est ainsi prévu qu'une double délibération du PADD soit menée, avant la traduction réglementaire, et après, juste avant l'arrêt du PLU(i).

Parfois les chronologies sont simples (cf. figure 65), et présentent ce processus type sous la forme d'un schéma plus ou moins détaillé. D'autres fois elles croisent une ou deux trajectoires supplémentaires, généralement consacrées aux procédures de saisine externe (les personnes publiques notifiées et sollicitées étapes par étapes) ou aux modalités de publicité des délibérations qui jalonnent la construction du PLU(i). Quand on s'intéresse enfin aux documents créés par les techniciens des collectivités ou les bureaux d'études qui conçoivent eux-mêmes les PLU(i), on remarque que le niveau de détail augmente dans le déroulé du processus, ce qui semble assez logique car il est adapté au territoire, mais aussi que les frises chronologiques sont souvent *ascendantes* ou *descendantes* (cf. figure 66). Cela signifie que la temporalité du PLU(i) est non seulement *linéaire*, mais *cumulative*, c'est-à-dire que chaque séquence bénéficie à la suivante.

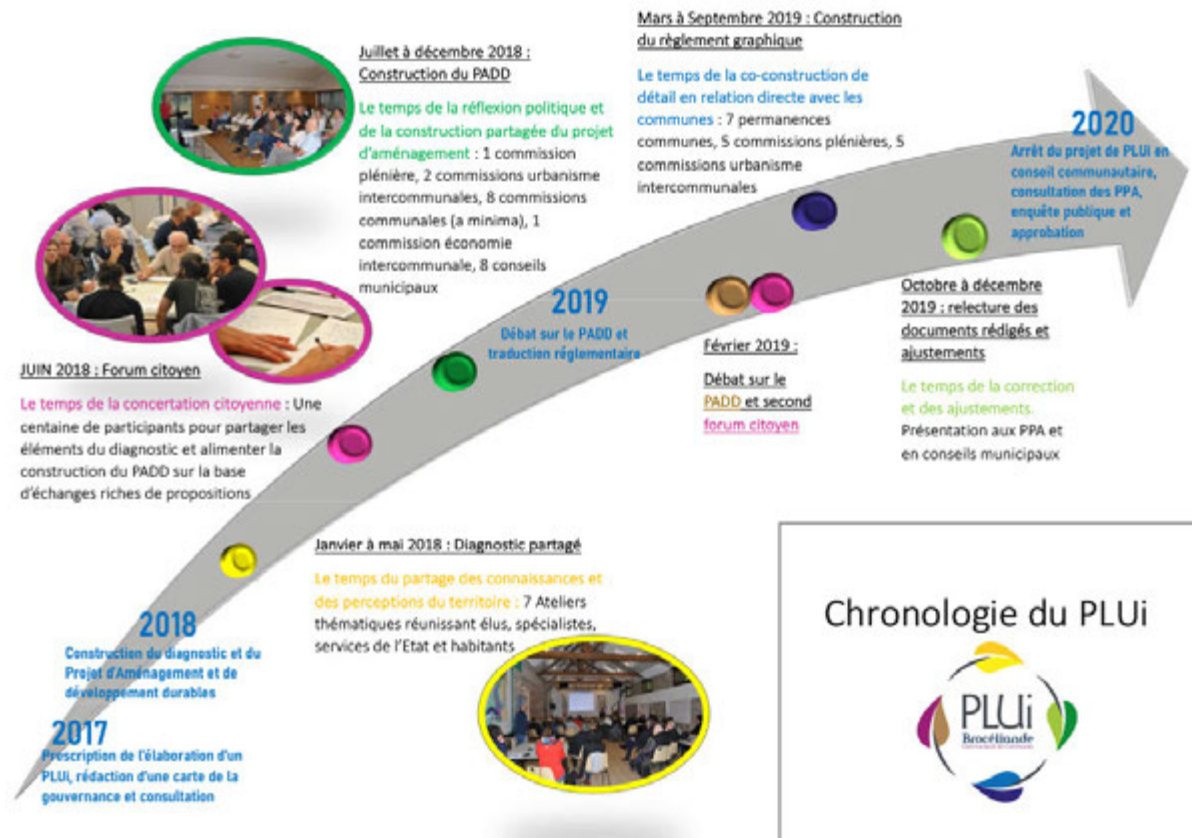


Figure 66 : Chronologie linéaire et cumulative de l'élaboration du PLU(i) de la Communauté de Communes de Brocéliande, 2018

Ainsi, faisant suite à la loi SRU qui transforme le Plan d'Occupation des Sols (POS) en outil de projet (le PLU), la démarche de planification territoriale adopte à son tour la *chronologie*<sup>451</sup> et la

<sup>451</sup> La *chronologie* est la division du temps, conçu comme linéaire, en unités régulières et mesurables. Le long de l'axe sont distingués passé (plus ou moins lointain), présent et futur. Krzysztof Pomian distingue la *chronologie* de la *chronométrie* (centrée sur le présent et sur la mesure quantitative du temps) et de la *chronographie* qui privilégie les faits exceptionnels en les enregistrant les uns à la suite des autres sans indications temporelles précises. Dans les *chroniques* anciennes, on se situe difficilement dans le temps, sauf de manière topologique, c'est-à-dire en lisant les épisodes précédents et les épisodes suivants. « L'avenir est posé simplement comme la possibilité de répéter une mesure ou de prolonger d'une année la période passée depuis le début de l'ère ou de voir se produire quelque chose. Mais ni dans la chronométrie ni dans la chronologie ni dans la chronographie il ne fait l'objet d'un questionnement explicite », Krzysztof Pomian, *L'ordre du temps*, Paris, Gallimard, 1984, p. V.

*chronosophie*<sup>452</sup> du projet. Lié au « *temps progressif du savoir*<sup>453</sup> » depuis la Renaissance, puis carrément au progrès à partir du siècle des Lumières, le projet est orienté, soit vers un avenir meilleur, ou du moins plus au fait des réalités du monde, pour les positivistes scientifiques du XIX<sup>e</sup> siècle, soit vers un avenir plus sombre, qui arrache encore plus l'homme de l'état de nature cher à Jean-Jacques Rousseau<sup>454</sup>. Le plan est classé par Jean-Pierre Boutinet dans les « *anticipations de type rationnel ou déterministe*<sup>455</sup> », où le problème « *n'est pas d'imaginer n'importe quel futur plus ou moins distancié, futur objectif ou futur imaginaire* » mais « *un futur personnalisé que l'auteur de l'anticipation va chercher à faire advenir*<sup>456</sup> ». Avec le PLU(i), on se situe donc davantage du côté du projet comme *intentionnalité* que comme *prévision*, même s'il s'agit par exemple de fixer un cap de consommation foncière à ne pas dépasser et un objectif de densification à atteindre en fonction des évolutions démographiques *pronostiquées*. Le principe est de déterminer là où on *veut* aller parmi les options possibles, déterminées par la loi, et par les atouts et les contraintes du territoire. La marque de la volonté de l'auteur dans le projet - i.e. des concepteurs du PLU(i) (élus en premier lieu, techniciens et bureaux d'études en second lieu) dans le projet de territoire - nous permet de poursuivre l'histoire déroulée par J.-P. Boutinet, des Lumières à l'idéalisme allemand, jusqu'aux philosophies phénoménologiques et existentialistes. Kant fait évoluer le projet de Descartes en remplaçant la *raison pure* par la *raison pratique* : « *la véritable destination propre à la raison n'est pas la connaissance mais l'action, c'est-à-dire la détermination de ce qui doit être par la liberté*<sup>457</sup> ». Là où Descartes, en même temps héritier de la tradition médiévale et fondateur de la science moderne<sup>458</sup>, envisage un état donné de la nature, invariant et donc hors du temps, mais que l'expérience et la raison humaine peuvent tâcher de mieux appréhender par augmentation progressive de la connaissance du monde, Kant déplace la finalité du projet, de la compréhension du réel à l'exercice du libre-arbitre de l'homme.

De ces deux positions philosophiques, il nous semble que le *projet de territoire* fait une synthèse. Suivant la méthode cartésienne d'une part, l'élaboration du PLU(i) s'appuie sur un *ordre de progression*, en partant d'un *diagnostic* de territoire, qui est un tour d'horizon complet de ses caractéristiques, et d'un *état initial* de l'environnement. Chaque étape de la réflexion s'appuie ensuite sur la précédente. D'après la démonstration kantienne d'autre part, c'est bel et bien un mouvement de la connaissance vers l'action que le montage du PLU(i) accomplit. Pour conclure cette parenthèse philosophique, l'incursion chez les phénoménologues est utile aussi afin de saisir une autre dimension de la planification territoriale : à savoir, le fait qu'elle se réalise déjà en partie dans le processus d'élaboration du PLU(i) même, accordant une importance de plus en plus croissante à la façon dont le projet de territoire est conduit dès son démarrage. Il faudrait enfin réfléchir à la tendance actuelle émanant des services en charge de l'urbanisme dans certains EPCI (cf. III.3 et chap. 5, I.1.1), qui cherchent à prioriser la temporalité cyclique de la planification

<sup>452</sup> En revanche, la chronosophie est prévision de l'avenir, et redéfinit, en fonction de cette connaissance de la trajectoire complète des objets qu'elle se donne, les rapports entre passé, sur lequel elle s'appuie, présent et futur. Ainsi, « *les chronosophies qui définissent le temps comme linéaire, doivent, elles aussi, déterminer sa direction. Car il ne suffit pas d'affirmer que le passé proche s'écarte du passé lointain, le présent du passé proche, l'avenir proche du présent, et l'avenir lointain de l'avenir proche [...]. Encore faut-il préciser si une telle tendance est ascendante ou descendante, si les changements qui s'accumulent sont positifs ou négatifs* », K. Pomian, *op.cit.*, p. VII.

<sup>453</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>454</sup> Quand les chronologies mises en forme par les techniciens des collectivités ou les bureaux d'études dans les documents de cadrage qui entourent l'élaboration des PLU(i), sont *descendantes* à partir d'un « état initial de l'environnement », le parallèle avec l'éloignement de l'état de nature conceptualisé par J.-J. Rousseau est tentant.

<sup>455</sup> Jean-Pierre Boutinet, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, p. 68.

<sup>456</sup> *Ibidem*.

<sup>457</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>458</sup> Sur ce point, voir Alexandre Koyré, « La pensée moderne » (1930), in *Études d'histoire de la pensée scientifique*, Paris, Gallimard, 1973 [1966], p. 16-23.

sur son caractère linéaire, en ce sens qu'ils misent sur une actualisation du PLU(i) beaucoup plus fréquente que par le passé<sup>459</sup>. Cela pourrait avoir pour conséquence à terme, une activité de projet perpétuelle, qui ne scinde plus urbanisme prévisionnel et urbanisme opérationnel dans des périodes distinctes et hermétiques comme c'était jusqu'ici le cas.

Quelle est la place du paysage au sein de ce processus à la fois normé, car encadré par la loi, et déterminé par un but à atteindre (*projet-visée*<sup>460</sup>) autant que par ses étapes successives (*projet-programmation*<sup>461</sup>) ?

### 1.1.2. Le déroulement « professionnalisé » du projet de paysage

Tout comme le PLU(i) s'est familiarisé depuis le début des années 2000 avec la dimension de projet, la notion de paysage y est également étroitement associée, à travers le *projet de paysage*. Le *projet de paysage* est une méthode exercée par les paysagistes, corps professionnel formé au sein d'écoles de paysage, ou d'écoles d'ingénieurs comportant des départements spécialisés<sup>462</sup>. Si Pierre Donadieu le confronte au *projet de territoire*, il n'en reste pas moins qu'ils partagent tous deux une base ou une trame opératoire identiques : la temporalité linéaire et cumulative que nous avons mise en lumière plus haut. De même que l'urbaniste avec le *projet de territoire*, le paysagiste aide le commanditaire à formuler son *intention* à travers un *projet de paysage*. Que sa logique soit *déductive* (prévision de l'avenir des paysages), *inductive* (paysage révélé par le projet) ou *abductive* (paysage (ré)inventé par le projet)<sup>463</sup>, le paysagiste fait toujours succéder l'esquisse d'un projet, plus ou moins créatif, à une étape d'imprégnation et de familiarisation avec le site et ses représentations sociales. Ce qui change, selon le raisonnement adopté, c'est la manière dont le projet rencontre ensuite ce socle de connaissances.

« Le *projet de paysage* est un processus déclenché par une commande, qui se traduit par un projet de paysagiste et dont la finalité esthétique, symbolique et fonctionnelle, est de rendre "naturel" un site au prix de l'artifice permanent du paysagement (Cauquelin, 2000). Il suppose un point de vue extérieur au site, gratuit, subjectif et motivé par une quête du plaisir contemplatif ou actif.

En revanche le *projet de territoire* cherche à délimiter des espaces de pouvoir administratifs ou sociaux, par exemple ceux des pays, des communautés de communes et d'agglomérations. Il vise à reconfigurer en séparant, là où le *projet de paysage*, soucieux de maintenir des continuités spatiales, installera des "fondus enchaînés". Fondé sur des fonctionnements économiques et des "matérialités structurantes", le *projet de territoire* met en jeu des pouvoirs de contrôle et mobilise à cet effet des groupes sociaux qui feront ou non du paysage leur emblème identitaire.

À l'inverse, le *projet de paysage* cherche à effacer limites et frontières, à moins qu'il ne les traite en tant que telles (Delbaere, 2001) ; il revendique l'accès des publics à l'espace et l'horizon, instaure le

<sup>459</sup> Généralement, un PLU(i) est prévu pour durer une dizaine d'années.

<sup>460</sup> J.-P. Boutinet, *op.cit.*

<sup>461</sup> *Ibidem.*

<sup>462</sup> On distingue deux canaux de formation, en école de paysage (Versailles, Bordeaux, Lille, Paris) ou en école d'ingénieurs (INSA Centre-Val de Loire, Agrocampus Ouest-Angers, ISA Lille).

<sup>463</sup> Ces trois logiques sont présentées en détail par Pierre Donadieu, dans *Sciences du paysage : entre théories et pratiques*, Paris, Éditions Tec et Doc, 2012, p. 170-172.

déplacement comme condition de l'appropriation fugace du monde, préfère l'ancrage au contrôle, et la diversité des lieux et des vues à l'uniformité territoriale<sup>464</sup>. »

L'idée n'est pas de lister ici toutes les divergences de nature entre *projet de paysage* et *projet de territoire*. Nous cherchons à savoir dans quelle mesure l'un peut avancer de concert avec l'autre, voire se fondre dans l'autre en termes de mise en œuvre, jusqu'à le transformer : **est-ce que le PLU(i) peut se muer en projet de paysage ?** L'obstacle qui paraît le plus gênant de ce point de vue est sans doute l'opposition entre la « *diversité des lieux et des vues* » affirmée au sein du *projet de paysage*, et « *le contrôle* » ainsi que « *l'uniformité territoriale* » recherchés à travers le PLU(i). Tandis que le compromis auquel aboutit le premier fonde en réalité un « *pacte social*<sup>465</sup> », « *un jeu social fondateur de nouveaux liens entre acteurs publics, entrepreneurs privés et habitants*<sup>466</sup> » qui potentiellement ne s'arrête jamais, le consensus nécessaire à la validation du second (le PLU(i)), se fait autour de règles qui doivent être arrêtées, et qui impliquent une procédure plus moins lourde pour être amendées (cf. III.3.2). Il n'en demeure pas moins que des outils réglementaires, tels les OAP, encouragent de plus en plus une poursuite des discussions ou des négociations en dehors du processus de planification. Toutefois l'outil dans lequel le *projet de paysage* se traduit le plus fréquemment, sur un périmètre équivalent au PLU(i)<sup>467</sup>, est la Charte de paysage. C'est un code de bonne conduite auquel s'engagent plusieurs signataires, qui deviennent partenaires, dont les élus concernés lors de la constitution d'un Parc Naturel Régional (PNR) par exemple. Si la Charte n'est pas opposable aux tiers, les PLU(i) des communes couvertes doivent ensuite s'y conformer.

Pour résumer, **il semble possible de mener, ou de greffer un projet de paysage établi en amont, durant la première partie de l'élaboration du PLU(i)** (cf. I.1.1, phases 1 et 2, jusqu'au PADD), parce que les deux démarches possèdent la même devise, à savoir « connaître pour agir ». Le Plan de paysage, qui est l'outil de planification spécifiquement dédié au *projet de paysage*, est ainsi bâti grâce à :

- (1) une étape de reconnaissance (diagnostic paysager et analyse des représentations) ;
- (2) un débat sur le parti d'aménagement ;
- puis (3) la rédaction d'un programme d'actions.

Ce déroulement est aisément accordable, voire transposable au contexte du PLU(i), à ceci près qu'un Plan de paysage est souvent motivé à l'origine par une problématique très ciblée, à résoudre par le *projet de paysage*, alors que le PLU(i) doit brasser toutes les thématiques d'aménagement d'emblée. Par contre, si le *projet de paysage* est né de la pratique paysagiste, il n'est pas le domaine réservé des paysagistes concepteurs et tous les acteurs « *qui projettent sur leurs territoires ou ceux des autres, des intentions fonctionnelle et esthétique nouvelles*<sup>468</sup> » sont censés pouvoir l'entreprendre<sup>469</sup>.

<sup>464</sup> P. Donadieu, M. Périgord, *op.cit.*, p. 331. Pierre Donadieu cite ici : Anne Cauquelin, *L'invention du paysage*, Paris, PUF, 2000, et Denis Delbaere, « Projet de paysage, écarts d'échelle, et logique d'interlieu, le cas des "collines de Comines" », *Les Carnets du paysage*, n° 7, 2001.

<sup>465</sup> P. Donadieu, M. Périgord, *op.cit.*, p. 337.

<sup>466</sup> *Ibidem*, p. 186.

<sup>467</sup> Autrement, le projet de paysage s'exerce à plusieurs échelles et peut intervenir aussi dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre opérationnelle (réhabilitation/création d'un quartier, d'un espace public ...etc.).

<sup>468</sup> P. Donadieu, M. Périgord, *op.cit.*, p. 338.

<sup>469</sup> L'association BRUDED par exemple, que nous avons présentée dans le chapitre précédent (cf. chap. 3, II.3.2), promeut la démarche de projet auprès des collectivités territoriales bretonnes, *via* un partage d'expériences entre élus, au sujet de réalisations qui ont « fonctionné » ou non, et qui insiste aussi sur les leviers et les freins observés lors de l'élaboration. Un des responsables de l'association, rencontré en entretien le 12 septembre 2019, réalise au cours de l'échange que s'il n'emploie pas le terme de paysage, beaucoup des chantiers et des réflexions qu'il a accompagnés, ressemblent à des projets de paysage.

## ZOOM SUR

# LA DÉMARCHÉ PAYSAGÈRE À L'ÉCHELLE LOCALE : QUELLES ÉTAPES ?

Outils des collectivités territoriales bretonnes face aux nouveaux défis réglementaires



### Étape 1 - CONNAÎTRE LOCALEMENT LES PAYSAGES

**RÉALISER UN DIAGNOSTIC**

Une démarche paysagère à l'échelle locale débute par un diagnostic qui fait un état des caractéristiques paysagères du territoire. Consulter l'atlas de paysage de son département permet, dans un premier temps, d'identifier les unités paysagères sur son secteur. Dans un second temps, une approche multithématique peut être menée à partir de cartes de référence afin de nourrir l'analyse paysagère à l'échelle locale. Les acteurs de la gouvernance territoriale (élus, techniciens, chercheurs, professionnels du secteur économique, associations, habitants, etc.) sont à associer dans la démarche afin d'alimenter le diagnostic en matière de savoirs et d'enjeux paysagers.

**LES ATLAS DES PAYSAGES**

Le ministère en charge de l'Environnement a initié, à partir de 1994, la réalisation d'atlas de paysages à l'échelle départementale ou régionale. Ce sont des « documents analytiques de référence qui regroupent les informations historiques, géographiques, démographiques et écologiques : ils font un inventaire des paysages où l'approche technique devrait être confrontée avec les points de vue des populations, pour une connaissance partagée<sup>[1]</sup> ». Ces atlas sont le porteur à connaissance des différents acteurs du territoire sur le paysage. Ils doivent être réactualisés tous les 15 ans. Les atlas identifient et caractérisent les paysages, ils présentent une cartographie des dynamiques paysagères et mettent en lumière les enjeux des paysages étudiés à une échelle au 1/100 000<sup>2</sup>.

[1] Pierre Davaudin et Michel Pingault, 2007, Le paysage. Entre nature et culture, Paris, Armand Colin, p. 52.

---

### Étape 2 - COMPRENDRE LES ÉVOLUTIONS PAYSAGÈRES

**LES PAYSAGES EN CONSTANTE ÉVOLUTION**

Les paysages actuels résultent des facteurs naturels et des actions humaines. Une étude tournée vers le passé est essentielle pour comprendre les différentes évolutions paysagères matérielles (géomorphologie, végétation, bâti, etc.) et immatérielles (perceptions des populations, savoirs locaux, images culturelles, etc.). L'approche est double, à savoir : l'analyse des transformations matérielles, et l'étude de l'évolution des représentations sociales et culturelles du territoire. Ce travail éclaire les caractéristiques actuelles du paysage. Aussi, il permet de comprendre les dynamiques à l'œuvre aujourd'hui afin de mieux mesurer les évolutions à venir. L'analyse des évolutions paysagères fait partie intégrante du diagnostic. Au-delà de ce dernier, puisque les paysages sont en constante évolution, ils peuvent faire l'objet d'un suivi régulier.

**SUIVRE LES DYNAMIQUES PAYSAGÈRES**

L'observation des dynamiques paysagères est un enjeu fort à toutes les échelles, du local au régional. Comprendre les évolutions du paysage permet d'adapter l'action publique en fonction des mécanismes naturels et des actions humaines à l'œuvre sur les territoires. Pour reconstituer les dynamiques passées, les structures volontaires (collectivités locales, services de l'État, associations, etc.) peuvent mettre en place un « Observatoire photographique du paysage » (OPP).

Il s'agit, au départ, de photographier des paysages qui donnent à voir des problématiques du territoire. Ces photographies sont ensuite reconduites selon des intervalles de temps réguliers. L'ensemble des photographies permet d'appréhender les transformations afin de mieux orienter le futur des paysages.

**LA POPP-BREIZH : OBSERVER ET PARTAGER LES DONNÉES**

À l'initiative du conseil régional de Bretagne, de la Dreal Bretagne et du laboratoire ESO-Rennes, la POPP-Breizh est une plateforme en ligne ouverte aux OPP bretons pour diffuser leur fonds photographique. Co-construite en partenariat avec les acteurs de la connaissance paysagère en Bretagne, elle facilite l'exploitation des séries photographiques et donne à voir les grandes tendances d'évolution du paysage. La POPP-Breizh est aujourd'hui animée et administrée par l'OEB.

**25**  
OPP en cours ou en projet en Bretagne (janvier 2020)

**557**  
séries photographiques dans la POPP-Breizh (janvier 2020)

### Étape 3 - AGIR SUR LES PAYSAGES

Plusieurs outils, qu'ils soient réglementaires ou volontaires, permettent d'agir de manière concrète et opérationnelle avec et sur les paysages.

**LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION DANS LES PLU/PLUI**

Les objectifs de qualité paysagère peuvent être traduits de manière réglementaire dans le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Ensuite, opérationnaliser de manière spatiale les objectifs de qualité paysagère consiste par exemple à mettre en place des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dans les PLU / PLUI. Les OAP d'aménagement s'appliquent à l'échelle d'un quartier ou d'un secteur (entrée de ville à restructurer, espace agricole à conforter, point de vue à préserver). Quant aux OAP thématiques, elles couvrent l'ensemble du territoire de l'EPCI (révéler et mettre en valeur la trame verte).

**LES PLANS DE PAYSAGE**

Le plan de paysage « est un outil au service des élus pour renforcer l'attractivité du territoire. Il permet d'appréhender le paysage comme une ressource et un levier pour le développement local<sup>[1]</sup> ». Le paysage est au cœur du projet pour repenser collectivement l'aménagement du territoire. Les objectifs de qualité paysagère sont définis en concertation avec les acteurs du territoire après un état des lieux. Un programme d'actions territorialisées est alors mis en place et ouvre au regard des objectifs définis en amont.

Le plan de paysage doit être traduit par la suite dans les outils réglementaires portés par le territoire : Plan local d'urbanisme intercommunal, Plan climat-air-énergie territorial, Plan de déplacements urbains, Programme local de habitat, Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau, Schéma de cohérence territoriale, etc.

En Bretagne, 10 plans de paysage ont été élaborés, ou sont en cours d'élaboration, depuis 1991. Au total, les plans de paysage couvrent 13 % des communes bretonnes et concernent 20 % de la population bretonne.

Dans une logique de concertation citoyenne, la participation des habitants est un enjeu fort dans la définition des objectifs de qualité paysagère. Ces objectifs doivent être en accord avec les valeurs des différents groupes sociaux sur leur territoire vécu. Une grande diversité de méthodes peut être mobilisée pour animer les instances participatives : balade paysagère, café-paysage, concours photographique, court-métrage, jeu de plateau, etc.

Les étapes du plan de paysage

- 01** **DIAGNOSTIC** : état des lieux et enjeux
- 02** **PROJET** : formulation des objectifs de qualité paysagère
- 03** **MISE EN ŒUVRE** et animation du programme d'actions

[1] Source : Morlet, 2015, Plans de paysage. Appréhender le cadre de vie, Sirex/Conseil régional

Figure 67 : Extrait d'une brochure éditée par l'Observatoire de l'Environnement en Bretagne en 2020. Elle illustre que la démarche paysagère procède selon une méthode proche de l'élaboration du projet de territoire : connaître pour agir. <https://bretagne-environnement.fr/zoom-sur-etapes-demarche-paysagere-echelle-locale>

Certains territoires bretons tentent en tout cas l'expérience, au premier rang desquels on peut citer Lorient agglomération, qui a prolongé son étude paysagère par des diagnostics et des analyses paysagers au sein des PLU communaux qui ont été révisés entre 2016 et 2020 (cf. III.2), et étudiés par nos

soins dans cet intervalle. D'autres structures suivent une dynamique comparable, comme Saint-Brieuc Armor agglomération qui a missionné l'Agence d'urbanisme de Brest (ADEUPa) pour opérer la transition entre le Plan de paysage finalisé en 2018 et le PLU(i) prescrit la même année. Pour revenir à nos secteurs d'enquête, Dinan agglomération par exemple ne s'est doté d'aucun dispositif comparable à un Plan de paysage préalablement au lancement du PLU(i)<sup>470</sup>, mais cela ne l'empêche pas d'avoir pour dessein d'ériger le paysage en « fil rouge » de sa construction (cf. III.3.1). Par conséquent, si le fait de soulever des enjeux paysagers en guise de prélude au démarrage du PLU(i) enclenche un intérêt plus « naturel » et immédiat pour la notion de paysage, il est possible de la trouver dès la prescription du document, même dans les cas où cette expertise préalable est absente. Elle est alors généralement due à l'intervention d'un acteur en particulier. À Dinan, ce sont les techniciens du service urbanisme qui notifient leur volonté de cheminer en compagnie du paysage aux bureaux d'études auditionnés, en l'inscrivant dans le cahier des charges du PLU(i). À Vitry, c'est le maître d'œuvre retenu pour la réalisation du PLU qui consulte en priorité les documents de protection du patrimoine en vigueur afin d'y puiser des ressources pour faire valoir le paysage. Cependant, la question reste ouverte : sur les deux solutions, y en a-t-il une meilleure ? La seconde démontre-telle que le PLU(i) est en capacité d'amorcer un *projet de paysage* ?

Conformément aux préconisations des plaquettes d'aide à la prise en compte des paysages dans les documents d'urbanisme édités par certains acteurs publics<sup>471</sup>, qui s'appuient sur des travaux de chercheurs et de professionnels et sur des retours d'expériences, **plus tôt le paysage est intégré au processus, plus il a des chances d'être traduit dans la version approuvée du PLU(i)**. Ces guides insistent également sur **l'importance d'inscrire le paysage dans chacune des pièces du document**. Toutefois, outre ces deux conseils, parfois associés à des pistes méthodologiques pour favoriser la concertation publique autour des paysages, on ne recense pas de détails supplémentaires sur la chronologie du PLU(i) et les temps propices à « l'intégration » du paysage.

Malgré les potentialités en vue de nouer *projet de paysage* et *projet de territoire* exposées ci-dessus, **le blocage est réel au moment de la traduction du PADD dans le règlement d'urbanisme**. À tel point que la directrice de la planification et du droit des sols de Lorient agglomération, interrogée le 28 mars 2019, évoque un choc entre « le rêve » et la « réalité » (cf. figure 68). C'est pourquoi le *consensus* recherché laisse souvent davantage la place à des *concessions*. On est alors au-delà du « *compromis entre le possible et le souhaitable*<sup>472</sup> » qui sous-tend tout projet, il s'agit bien là de l'expression d'un écueil. En effet, si le Plan de paysage passe la main à la Charte puis éventuellement à des contrats de paysage, le PLU(i) doit déjà s'engager, durant la deuxième partie du processus, sur le terrain de la mise en œuvre opérationnelle. Il convertit pour cela la stratégie en outils d'action, en tant que moyens mobilisés pour y parvenir. Alors que l'action paysagère dispose d'un instrument pour chaque stade du processus (l'Atlas de paysage pour la connaissance à l'échelle du département, le Plan de paysage pour l'identification des enjeux et le projet

<sup>470</sup> En réalité, un projet de Parc Naturel Régional « Vallée de la Rance - Côte d'Émeraude » a commencé en 2008 mais les travaux de préfiguration, relativement anciens, n'ont pas été étroitement mêlés au montage du PLU(i). De plus, l'élaboration de l'*Atlas des paysages de la Côte d'Armor* n'a démarré qu'en 2018 alors que le PLU(i) de Dinan agglomération a été prescrit en 2017.

<sup>471</sup> Celle de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie (DRIEE) d'Île-de-France préconise l'adoption du paysage comme « fil rouge » de la démarche de planification territoriale. Sébastien Giorgis, Jean Doucet au nom du Club paysage Île-de-France, « Prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme. Pour une meilleure prise en compte des paysages dans le cahier des charges des SCoT, PLU et cartes communales », DRIEE Île-de-France, 2013 [en ligne], p. 11, [consulté le 11.05.2022]. [https://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2012-Guide\\_CCTP\\_PLU\\_paysage\\_visuels-28P-version24mai2013\\_cle1ba8c1.pdf](https://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2012-Guide_CCTP_PLU_paysage_visuels-28P-version24mai2013_cle1ba8c1.pdf).

<sup>472</sup> J.-P. Boutinet, *op.cit.*, p. 276.



à l'échelle d'une ou plusieurs communes, la Charte de paysage et le contrat de paysage pour l'appliquer, qui s'articulent entre eux, cf. figure 68), l'aménagement du territoire au niveau communal procède *via* un document qui remplit toutes ces fonctions à la fois.

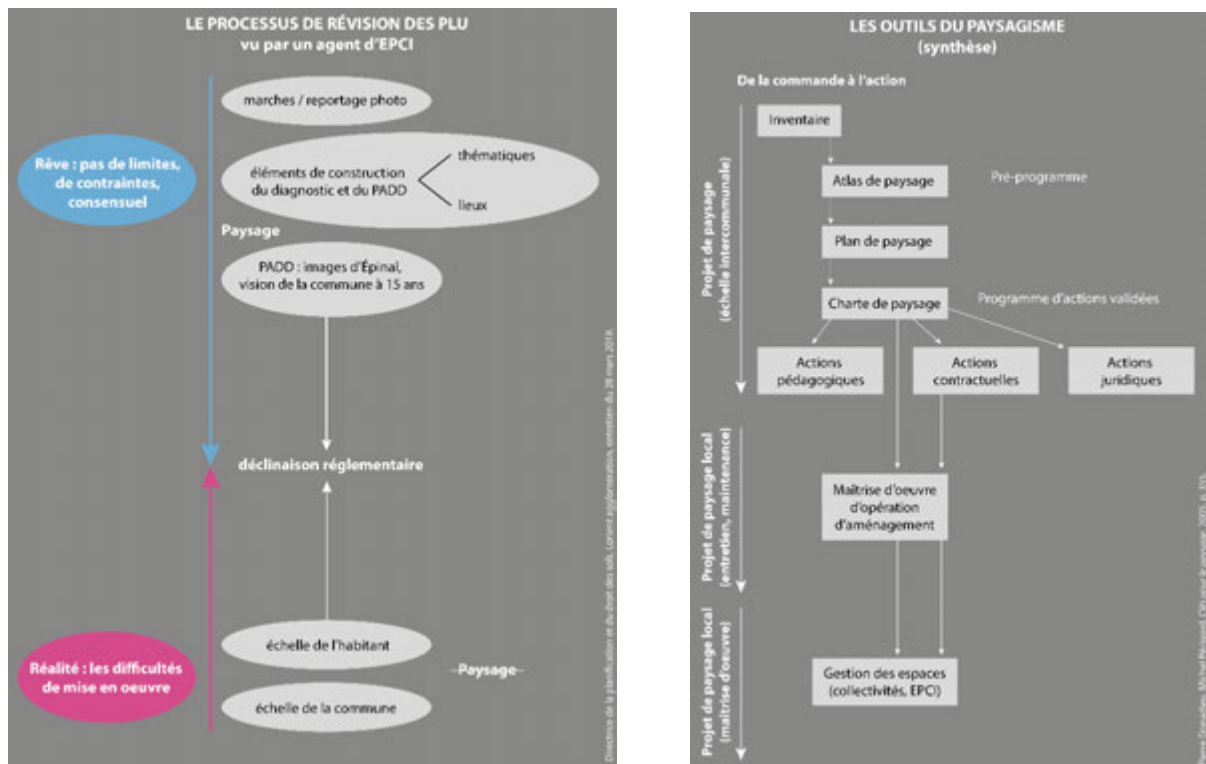


Figure 68 : Retranscription du schéma relatif au processus de révision des PLU, réalisé en entretien par la directrice du service planification de Lorient agglomération, 2019 (à gauche). Figure : Retranscription du schéma de synthèse de Pierre Donadieu et Michel Périgord sur les « outils du paysagisme », 2005 (à droite).

Il semble donc que si le *projet de territoire* peut s'identifier à un *projet de paysage* dans un premier temps, sur l'argument de la *mimesis chronologique* ou *processuelle*, la formule est beaucoup moins adaptée à l'après-PADD. Comment conduire le paysage de la connaissance à l'action *via* le règlement d'urbanisme, et ce en mettant à profit toute la durée de l'élaboration du PLU(i) ? Est-ce qu'il existe des leviers à mettre en œuvre, plus particulièrement dans le second temps de la procédure (i. e. dans les phases 3 et 4, cf. I.1.1) ? Admettant que l'essentiel n'est pas de poser le mot « paysage » (cf. chap. 3), le rôle du *processus* n'en est-il pas renforcé, de sorte à inscrire durablement le paysage au sein des débats et des réflexions, au lieu de s'attacher à faire apparaître le terme ponctuellement, dans chacune des pièces du document d'urbanisme ? Est-ce que la prise en compte du paysage au départ est suffisante ? Est-ce que cette tendance à privilégier une intégration précoce n'incite pas à concentrer tous les efforts durant la phase de diagnostic, et ces efforts ne finissent-ils pas par diminuer ensuite ? Comment faire pour que la dynamique ne « retombe » pas ? Enfin, la trajectoire du paysage doit-elle vraiment suivre et imiter celle du projet, de la connaissance à l'action, ces deux pôles étant ici incarnés par le diagnostic de territoire d'une part, et le règlement d'urbanisme<sup>473</sup> d'autre part ?

En effet, l'une de nos intuitions est que la connaissance du paysage est ancrée dans les phases 1, voire 2 (cf. I.1.1), à tel point qu'elle y est cantonnée. Le déroulement du PLU(i) est présenté comme si l'élaboration du règlement en phase 3 excluait l'apport de connaissances, au prétexte que cette étape d'acquisition de savoirs est révolue. C'est comme si le mouvement du projet, de la connaissance à

<sup>473</sup> Le règlement d'urbanisme est alors entendu comme vecteur de la transformation du paysage par l'aménagement.

**l'action, imprégnait tellement la progression du PLU(i), que la temporalité du paysage devait elle-même s'y conformer.** Or si la phase 3 est occupée à produire des règles, ne peut-on imaginer que le paysage intervienne autrement que comme « règle paysagère<sup>474</sup> » ? Est-ce que cela signifie alors que le paysage ne « sert » pas à bâtir des règles, ou bien au contraire que le paysage est le *moyen* et non la *fin* (la règle) ? Et si le changement d'échelle entre le PADD et le zonage nécessitait de compléter ou de préciser les apports de connaissance injectés plus tôt, en même temps que d'écrire le règlement ? Peut-être manque-t-il encore un jalon ou un canevas méthodologique - différent de celui qui est habituellement proposé - afin de traduire le paysage dans le PLU(i) ? Nous soulignons ici que nous entendons, par « connaissance du paysage », aussi bien les formes physiques du paysage que les perceptions et les représentations qu'il suscite, ainsi que l'analyse des mémoires héritées et conservées par les hommes, qui filtrent notamment au sein des politiques publiques. Nous visons donc, à travers cette expression, l'ensemble du spectre de ce que recoupe le paysage. Ainsi, qu'est-ce que veut dire élaborer des « règles paysagères » si ce n'est continuer à écrire l'histoire du paysage ? Partant, il faut donc tout autant s'appuyer sur la connaissance du paysage pour finaliser le PLU(i) que pour établir le diagnostic, aux prémices du chantier de planification.

Ce chapitre 4 va nous permettre de vérifier cette intuition en nous appuyant sur **une analyse fine des processus d'élaboration des PLU(i) étudiés.** Elle nous autorisera à confirmer, infirmer ou nuancer notre hypothèse mais aussi à ébaucher **des pistes d'action ou d'amélioration pour la « conduite paysagère » du projet de territoire,** à partir des cas observés. Comme dans le chapitre 3, ces éléments d'aide à l'utilisation du PLU(i) en faveur du paysage prendront la forme d'indicateurs de paysage (cf. encadré 13) et alimenteront l'arbre de décision esquissé dans le chapitre 6 (cf. chap. 6, I.5). En parallèle de l'acte d'écriture du règlement, la solution ne serait-elle pas de maintenir une continuité des activités déployées dans les phases 1 et 2, à plus grande échelle (celle de l'OAP ou de la parcelle) ? Est-ce qu'un dédoublement de trajectoire est un modèle temporel envisageable pour l'élaboration du PLU(i) ?

En fait, nous avons atteint une impasse qui nous oblige à explorer deux nouvelles options. **Puisque concevoir le montage du PLU(i) comme une imitation du projet de paysage atteint vite ses limites, il nous faut chercher une autre manière de mêler paysage et processus de planification.** Sommes-nous finalement à la recherche d'une « dualité harmonieuse » entre *temps du projet* et *temps du paysage*, ou bien d'une globalité qui permettrait de dépasser l'opposition entre les deux, pour l'expression de laquelle « l'action paysagère » paraît séduisante ? La première piste sous-entend que le *temps du paysage* n'est pas celui du projet, qu'il est en-deçà du projet, et que ce dernier a plaqué sa temporalité sur le paysage, ou bien, dans une version moins brutale, que le *temps du paysage* a fini par s'incarner dans le *temps du projet*. Elle nous pousse donc à partir à la recherche du *temps du paysage*. La seconde piste tend à laisser croire, de façon *a priori* contre-intuitive, que paysage et action ne font qu'un et que le *projet de paysage* est une des déclinaisons de l'*action paysagère*. Cette quête correspond à la « recherche de l'action paysagère<sup>475</sup> » d'Hervé Davodeau. Une fois n'est pas coutume, nous commencerons par explorer brièvement la deuxième option, puis la première.

<sup>474</sup> Le paysage peut être *objet* de la règle, *point de référence* de la règle, *projet* ou *récit* donnant naissance à une règle (cf. chap. 6), d'où la variation supposée du mode d'intervention de la notion dans la 3<sup>e</sup> phase du processus.

<sup>475</sup> Hervé Davodeau, « La recherche de l'action paysagère », Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en géographie humaine et sociale, urbanisme et aménagement, vol. 2, EHESS, Paris, 2020.

### 1.1.3. Le paysage, « de la connaissance à l'action » ... à l'action paysagère

Nous serions tentée de poser les questions suivantes : **existe-t-il une temporalité de l'action paysagère en dehors du projet de paysage et quels seraient ses enseignements ? Est-ce que penser la planification territoriale en termes d'action paysagère est envisageable, et offre-t-elle de nouvelles perspectives ?**

Pour démarrer, qu'il nous soit permis de préciser que si le *projet de paysage* émerge de la succession de plusieurs étapes de travail bien définies, tout comme le *projet de territoire*, il semblerait en revanche que ses séquences soient plus perméables. Pour n'invoquer que deux preuves, citons d'abord le conseil donné par Michel Corajoud aux étudiants en paysage, qui découle de l'état « d'effervescence » intellectuelle que le paysagiste est incité à adopter, et ce pour toute la durée du projet :

« Chaque projet est une circonstance particulière où les données extérieures pénètrent librement. On aurait tort d'imaginer qu'il y a une règle établie pour en gérer le flux. On peut tout aborder dans le désordre ; c'est le temps long du projet, qui, par sa richesse, sa complexité et toutes les pistes qu'il ouvre, organise à son rythme ce déferlement. **La démarche de projet n'est pas linéaire mais récurrente**, et, par ce balayage incessant, toutes les connaissances se donnent et s'organisent progressivement. L'analyse et le projet ne sont pas, à mon avis, dissociables, ce sont les deux occupations parfaitement synchrones d'une même démarche<sup>476</sup>. »

Ensuite, le recueil de contributions de chercheurs intitulé *Paysages : de la connaissance à l'action*, paru en 2007, nous interpelle par son titre. Une telle formule n'induit-elle pas un certain déterminisme en ce qui concerne la « *gestion du flux*<sup>477</sup> » des données tout au long du projet ? Néanmoins, deux chapitres de l'ouvrage désamorcent tout de suite ce sentiment que nous avons pu avoir à la lecture de l'intitulé.

En affirmant le besoin d'entremêler gestion et perceptions du paysage « *comme faisant partie d'un tout*<sup>478</sup> », Rosário Oliveira, Milena Dneboská et Teresa Pinto Correia dessinent un pont entre deux activités qui sont positionnées aux deux extrémités de la chaîne d'action, telle que suggérée dans l'expression « *de la connaissance à l'action* ». Les auteurs montrent que de « simples » entretiens menés auprès de la population sont déjà un moyen de tisser des liens entre les attentes et les représentations paysagères d'un côté, et les techniques à (ré)instaurer de l'autre pour entretenir les paysages des zones rurales reculées du sud du Portugal. Emmanuel Guisepelli et Philippe Fleury montrent quant à eux, à partir de leurs expériences de lectures collectives de paysage, dans le cadre de projets de développement territorial, comment et pourquoi le monde de la recherche et le monde des réalités quotidiennes ont intérêt à converser. L'échange d'informations se fait dans les deux sens, si bien que « *la limite entre production de*

<sup>476</sup> Michel Corajoud, « Les neuf conduites nécessaires pour une propédeutique, pour un apprentissage du projet sur le paysage », in *Le paysage, c'est l'endroit où le ciel et la terre se touchent*, Arles, Actes Sud, 2010, p. 24. Texte initialement publié sous le titre « Le projet de paysage : lettre aux étudiants », in Jean-Luc Brisson (dir.), *Le Jardinier, l'Artiste et l'Ingénieur*, Paris, Éditions de l'Imprimeur, 2000.

<sup>477</sup> *Ibidem*.

<sup>478</sup> Rosário Oliveira, Milena Dneboská, Teresa Pinto Correia, « De la perception du paysage à l'action paysagère. Le chemin est-il long ? », in Martine Berlan-Darqué, Yves Luginbühl, Daniel Terrasson (éd.), *Paysages : de la connaissance à l'action*, Versailles, Éditions Quæ, 2007, p. 235.

connaissances et action<sup>479</sup> » s'en trouve « modifiée<sup>480</sup> ». Ils insistent sur l'idée que grâce au dialogue, un long chemin vers l'action est déjà parcouru.

Ces deux textes confirment déjà l'idée selon laquelle la division du paysage en connaissance(s), projet(s) et action(s), un peu à la manière d'un passé, d'un présent et d'un futur du paysage, est vaine, car non représentative de la réalité des échanges entre acteurs. De fait, elle devient inopérante pour l'analyse de l'action paysagère.

En réalité, l'ajout du paysage « outil » au paysage « objet », dans la pratique paysagiste, permet d'amener la connaissance, telle que nous l'entendons, à différents stades de l'action. Avec les Atlas et les Observatoires de paysage<sup>481</sup>, le principe est « de caractériser et d'identifier pour mieux gérer les territoires<sup>482</sup> ». Grâce à l'animation des Chartes et des Plans, le paysage devient un outil de médiation et de concertation vers un projet partagé de territoire. Dans les initiatives transversales telles que les lectures de paysage ou les entretiens et ateliers de recherche/action, on s'aperçoit, via les deux contributions citées<sup>483</sup> par exemple, qu'un paysage « outil de négociation » émerge. Enfin, le paysage se pose parfois en outil d'évaluation des politiques publiques grâce à des indicateurs très divers, puisqu'ils vont de la nature de l'occupation des sols à l'implication des acteurs, tels que nous pouvons d'ailleurs en proposer dans ce travail de thèse. Le paysage « outil » est un des statuts du paysage dans l'action, défini par Yves Luginbühl<sup>484</sup>, en parallèle de quatre autres catégories, à savoir : le paysage « objet », « alibi de l'action », « image » et « projet ».

« Cette typologie présente l'avantage d'être plus critique [que d'autres qui prennent les personnes interrogées au mot] car elle ne s'appuie pas sur les objectifs annoncés par les acteurs mais sur les modalités de leurs actions et les raisons qui les guident : le comment plus que le pour quoi<sup>485</sup>. »

Cependant, après avoir salué cet effort, Hervé Davodeau estime que cette typologie renvoie encore trop à la dichotomie entre « paysage outil-de-l'action<sup>486</sup> » et « paysage produit-de-l'action<sup>487</sup> ». Son ambition est d'analyser l'imbrication entre paysage perçu et paysage matériel directement dans l'action, au motif que les « systèmes de représentation [ne] surplombent [pas] les actes<sup>488</sup> ». Grâce à sa conceptualisation de l'agentivité du paysage, où agir avec le paysage induit non seulement d'agir sur lui et pour lui, mais aussi par lui (cf. chap. 3,

<sup>479</sup> Emmanuel Guisepelli, Philippe Fleury, « Le paysage à la croisée des choix de développement local : quelles connaissances pour quels enjeux ? Quels outils pour l'action ? », in Martine Berlan-Darqué, Yves Luginbühl, Daniel Terrasson (éd.), *op.cit.*, p. 261.

<sup>480</sup> *Ibidem*.

<sup>481</sup> Cf. Caroline Guittet, « Pour une meilleure intégration des Observatoires Photographiques du Paysage dans la gouvernance territoriale (exemple de la région Bretagne) », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Laurence Le Dû-Blayo, Université Rennes 2, Rennes, 2016. Elle montre une inadéquation entre temps des dynamiques paysagères et temps de l'homme, jusqu'à ce que les observatoires, en tant qu'outils de connaissance et de suivi, viennent combler cet écart. Sous la plume de Gérard Domon et Philippe Poullaouec-Gonidec, on a même l'impression que ces outils réintroduisent le temps dans le paysage tel que perçu par l'homme : « L'intégration du temps à la gestion et à la mise en valeur des paysages », in Philippe Poullaouec-Gonidec, Sylvain Paquette, Gérard Domon (dir.), *Le temps du paysage*, Acte du colloque tenu à Montréal les 23 et 24 septembre 1999, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2003, p. 143-165.

<sup>482</sup> Juliette Carré, « Le temps des paysages : évolutions paysagères et gestion durable des territoires en montagne pyrénéenne (hautes vallées du gave de Pau et du Vicdessos) », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Jean-Paul Métaillé et Bernard Davasse, Université Toulouse 2, Toulouse, 2010, p. 33.

<sup>483</sup> R. Oliveira, et al., *op.cit.* E. Guisepelli, P. Fleury, *op.cit.*

<sup>484</sup> Yves Luginbühl, « Synthèse des résultats scientifiques du programme de recherche Politiques publiques et paysages », ministère de l'Écologie et du Développement durable, Cemagref, 2004.

<sup>485</sup> H. Davodeau, *op.cit.*, p. 54.

<sup>486</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>487</sup> *Ibid.*

<sup>488</sup> *Ibid.*, p. 60.

II.3.2), il postule en effet une *action paysagère totale* où « *le paysage serait à la fois le but, la démarche et l'outil*<sup>489</sup> ». Ainsi l'*action paysagère* ce n'est pas seulement aménager et transformer les paysages, c'est aussi :

- enseigner et sensibiliser ;
- restaurer un espace à caractère naturel ;
- connaître et étudier le paysage ;
- faire de la pédagogie ;
- planifier des orientations paysagères ;
- mettre en cohérence le paysage, associer d'autres enjeux à la gestion du paysage ;
- améliorer les méthodes de gestion<sup>490</sup>.

Pour répondre à notre question initiale, H. Davodeau estime que ***l'action paysagère, sous cet aspect protéiforme, est un concept utile pour réinvestir le sujet de la planification territoriale*** :

« Que ce soit ou non par le biais des objectifs de qualité [...], le paysage est-il un prisme déformant les enjeux d'aménagement ? [...] Ce questionnement permet de renverser les termes : plutôt que de chercher à réglementer le paysage-support et de considérer l'action paysagère sous l'angle de la réglementation du paysage, le transfert du paysage dans l'action aménagiste doit conduire à adapter ou assouplir la réglementation d'urbanisme au paysage, de sorte qu'il ne soit plus l'objet réglementé mais le moyen de réglementer... ou non : c'est d'ailleurs la fonction même du plan de paysage que s'affranchir de la contrainte de l'opposabilité pour réfléchir aux modalités les plus adaptées pour traduire le paysage dans l'action, de façon réglementaire ou non<sup>491</sup> ».

Pour conclure, nous dresserons **deux limites pour l'application de ce cadre théorique à notre enquête, dans ce chapitre**. Premièrement, bien que l'*action paysagère* soit un excellent moyen de renouer connaissance, projet, action, mais aussi gestion, animation, médiation et planification, afin de comprendre la posture des acteurs ainsi que leurs échanges<sup>492</sup>, **il reste difficile d'imaginer comment toutes ces actions peuvent s'articuler dans le temps**, et notamment durant l'élaboration d'un PLU(i). Au total, c'est peut-être dans la « *conflictualité paysagère* » dont H. Davodeau détaille les mécanismes et les formes à la fin de son HDR, que l'on doit chercher une temporalité du paysage autre que celle du *projet de paysage*. Le processus qui érige le paysage en objet du conflit (à entendre comme mobilisation sociale), est différent du cheminement du projet. Parce que la controverse concerne souvent un aménagement prévu ou finalisé, elle cherche plus ou moins directement à bousculer les codes des projets qui l'ont vue naître. Néanmoins, il est possible qu'à l'avenir, le projet accorde une véritable place au conflit en tant que manifestation d'une demande sociale, au-delà même de la participation, qu'il favorise de plus en plus. Ainsi, l'un et l'autre sont certes en tension, mais ils s'alimentent. En tout cas, que l'on migre ou non dans un tout autre cadre que celui du projet, la « *conflictualité paysagère* » semble *a priori* encore moins facile à adapter au contexte du PLU(i). Toutefois, nous verrons réémerger plus tard cette notion de conflit sous le terme de « réaction paysagère », par lequel nous avons désigné la réaction des acteurs du PLU(i) *au* paysage ou *par* le paysage, à un moment donné de sa construction (cf. III.1.3).

Deuxièmement, bien que l'*action paysagère* ait le mérite de montrer que le paysage n'est pas seulement le support de l'action, même au sein d'un document d'urbanisme, **la manière dont la**

<sup>489</sup> H. Davodeau, *op.cit.*, p. 60.

<sup>490</sup> Adaptation de la typologie des actions paysagères de la base ministérielle « 1000 paysages en action » par H. Davodeau et B. Surun en 2016. *Ibid.*, p. 52.

<sup>491</sup> H. Davodeau, *op.cit.*, p. 79.

<sup>492</sup> Ainsi que nous l'avons d'ailleurs souligné dans le chapitre 3, en particulier au sujet du Groupe d'élus n° 4 (cf. chap. 3, II.3.2).

**traduction réglementaire est réinvestie occasionne un basculement complet du questionnement**, du *paysage réglementé* au *paysage qui légitime ou non* la réglementation de certains de ses composants (cf. citation ci-dessus). Cela nécessite que le paysage soit approprié, voire politisé en amont, donc cela n'écarte-t-il pas d'emblée certains processus de planification territoriale qui n'auraient pas atteint ce stade ? Même si l'action *paysagère* peut se concevoir sans que la notion ni le mot de paysage soient principalement retenus, au profit d'autres thématiques connexes, elle surplombe et nourrit tout mode d'action qui lui est associé, parce qu'elle les contient.

#### I.1.4. Le temps du paysage en deçà du projet

L'autre direction du raisonnement qui nous occupe, consiste à aller chercher le *temps du paysage en deçà du temps du projet*, et fait pendant au précédent développement qui tend au contraire à prendre de la hauteur. L'expression « en deçà » est une simplification qui peut être trompeuse, et l'utilisation que nous en faisons mérite d'être clarifiée. Si l'idée est bien de s'*extraire* de la dimension de projet, puisque nous sommes en quête d'autres temporalités - et même d'autres *chronosophies* - la finalité n'est pas de l'exclure, d'autant plus qu'il faudra y revenir à terme. Le *temps du paysage* n'est pas autre chose qu'une articulation du temps de la nature et du temps humain, qui doit permettre de penser la convergence de tous les phénomènes ou manifestations relevant de l'un et de l'autre. Autrement dit, c'est toujours un entremêlement de l'action et du paysage que nous visons. Par contre, il est vrai que le paysage « en-dessous » du projet, signifie que nous nous tournons vers des disciplines ou des concepts qui partent du paysage créé par l'homme, pour renouer progressivement avec l'action sur les paysages, telle qu'elle est formalisée par exemple dans la planification territoriale.

Nous distinguerons quatre angles d'approche de la temporalité du paysage, sans prétention d'exhaustivité, qui traduisent différemment cette imbrication nature/société. Chacun d'entre eux véhicule une *chronosophie* propre, que nous classons de la moins inspirante à la plus féconde pour notre présente réflexion (cf. figure 70).

**Premièrement**, l'angle historique cherche à faire une histoire de l'apparition du paysage et de la pensée paysagère. Cette entreprise est variée. Elle couvre des travaux devenus classiques, comme celui d'Alain Roger<sup>493</sup>, pour expliquer la genèse du ou des paysages, du pays à l'artificialisation *in situ* et *in visu*. L'artificialisation caractérise notre rapport à l'espace quand on s'exprime en termes de paysage. Ce récit peut être fait au prisme de l'évolution des techniques et en particulier des modes de transport, qui induit également des révolutions dans la perception des paysages : c'est cette histoire du « point d'observation en mouvement » en quelque sorte, que Marc Desportes<sup>494</sup> propose. Dans *Le temps du paysage*, Jacques Rancière<sup>495</sup> montre en quoi le paysage n'est pas seulement une représentation du monde mais un système de pensée qui s'installe au Siècle des Lumières, et relie progressivement théories philosophiques de la nature et de la politique, pour une nouvelle organisation de la société. L'entreprise historique est fondamentalement chronologique, donc la temporalité du paysage est linéaire, même si elle gagne en épaisseur par rapport au modèle « de la connaissance à l'action ». En effet, elle prouve - ou continue à

<sup>493</sup> Alain Roger, *Court traité du paysage*, Paris, Gallimard, 1997.

<sup>494</sup> Marc Desportes, *Paysages en mouvement : transports et perceptions de l'espace : XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Gallimard, 2005.

<sup>495</sup> Jacques Rancière, *Le temps du paysage : aux origines de la révolution esthétique*, Paris, La Fabrique éditions, 2020.

prouver - que le paysage est une construction humaine qui découle des conditions politiques et techniques dans lesquelles elle émerge.

**Deuxièmement**, ce que nous appellerons l'angle réflexif sur la pratique des paysagistes est riche en reconfigurations temporelles entre paysage et projet. Ainsi la thèse de Juliette Carré expose un empilement *des temps du paysage*, à savoir : les dynamiques paysagères actuelles, les mutations du paysage depuis un passé plus ou moins reculé, l'évolution des formes d'intervention sur les paysages depuis l'émergence des politiques publiques dédiées, et les discours et projets d'acteurs sur les paysages. Ces temps ne sont pas à la même échelle : ils ne sont pas de durée égale, ont des positions ou des directions différentes entre passé, présent et futur, mais l'intérêt est de les *confronter* et non de les placer dans une *continuité*. À l'intersection entre ces « couches » dont J. Carré brosse le portrait une par une, se développe la perception des acteurs, c'est-à-dire leur capacité d'appréciation des dynamiques du paysage. Or il existe des phénomènes de décalage, que ce soit « *entre les transformations du paysage matériel et les perceptions par les acteurs, ainsi qu'entre les perceptions des acteurs et les actions engagées*<sup>496</sup> ». La compréhension de ces hiatus est indispensable à l'esquisse d'un projet de paysage, pour une gestion durable des territoires. Une autre contribution, à la charnière entre pratique paysagiste et théorie du paysage, est la mesure des effets du temps, après quelques années à quelques décennies, sur les espaces pensés et aménagés par le paysagiste, que Denis Delbaere analyse en termes d'altérations du *projet de paysage*. Il avance l'hypothèse d'une reconfiguration permanente de l'espace, sous l'action conjointe de ses dynamiques internes d'une part, et du projet d'autre part, qui fait advenir les paysages. Il s'agit d'une pensée intéressante, qui mise sur un temps cyclique. Celle-ci aboutit au concept du « *métaprojet*<sup>497</sup> », alliant formes du paysage projetées et réelles au sein d'une production qui « s'auto-organise » au fil des actions involontaires, c'est-à-dire non consciemment rattachées au projet, et des résurgences des caractéristiques du lieu. Ces deux travaux scientifiques présentent l'avantage de dessiner d'autres mouvements du paysage, soit marqués par des strates et des décalages, soit marqués par des retours sur soi. En outre, le projet est plus ou moins fortement rattaché à ces processus. En revanche, l'ambition est surtout de réinscrire le projet et son rôle dans les temporalités du paysage. Même si l'action ne s'effectue pas *sur* le paysage objet, mais que ce dernier alimente aussi l'action, les futurs projets prenant en compte cette relation et ces mécanismes non linéaires sont seulement théorisés pour l'heure. Ils constituent l'ouverture de la thèse et du livre cités, qui tous deux en décrivent l'esprit, mais pas le déroulement précis.

**Troisièmement**, l'approche anthropologique de Tim Ingold est inspirante, d'abord parce qu'elle fait du temps une condition d'apparition du paysage, ce qui rend les deux indissociables. Ce temps, c'est le « *life-process [which] is also the process of formation of the landscapes in which people have lived* », d'où le rapprochement que l'auteur opère d'emblée entre les préoccupations des anthropologues et des archéologues. Les géographes et les paysagistes peuvent aussi se sentir concernés puisque nous venons de voir, dans le paragraphe précédent, à quel point l'action sur les paysages renvoie à cette problématique de « jonction temporelle » entre un vécu « déjà-là », et les opérations d'aménagement qui s'y greffent. Par rapport à notre quête en particulier, cette façon de relier passé, présent et projection future dans un « *life-process* » nous aide à zoomer sur le temps du paysage au sein du processus de planification territoriale : sans aller jusqu'à supposer que l'élaboration du PLU(i) n'a pas de caractères propres en regard d'autres contextes d'action paysagère, on peut du moins cesser de considérer cette période comme un temps du paysage « à part ». La rédaction d'un PLU(i) est certes une circonstance politique « à part », néanmoins

<sup>496</sup> J. Carré, *op.cit.*, p. 41.

<sup>497</sup> Denis Delbaere, *Altérations paysagères : pour une théorie critique de l'espace public*, Marseille, Parenthèses, 2021.

tout comme s'opère une certaine « continuité<sup>498</sup> » dans la stratégie de l'élu, entre urbanisme prévisionnel et autres sphères décisionnelles (cf. chap. 3), il n'y aurait pas de rupture de nature entre plusieurs « sortes » de temps du paysage, dont le projet serait un des types. Cela permettrait du reste de rendre cette « continuité politique » possible, et explicable *via* l'analyse.

Ensuite, dans la démonstration de T. Ingold, le paysage n'est ni un objet, ni une action, d'ailleurs il ne se situe pas entre ces deux pôles, qui n'existent guère dans la « *dwelling perspective*<sup>499</sup> » de l'auteur. Il s'agit plutôt d'un mode d'être au monde qui signifie que l'on est à la fois agent, spectateur et élément du paysage. Le paysage est une expérience, qui ne se réduit pas à la perception, mais qui se résume dans le fait d'habiter le monde, en harmonie avec lui (to  *dwell* : habiter). Cette expérience se déroule aussi bien dans la vie au quotidien que dans les actes plus réfléchis, sortant de l'ordinaire. T. Ingold appelle cet ensemble de temps humains - événementiel, chronologique, cyclique - envahis par des tâches multiples, des plus anodines aux plus *objectivables*, le *taskscape*. Le *taskscape* est au travail ou à l'action ce que le paysage est à la terre : un intermédiaire entre l'homme et le réel, soit sa capacité à agir dessus, à le transformer et à être transformé en retour.

De plus, cette expérience *paysagère* ou *de paysage*, se vit en interaction avec les autres, comme un orchestre dont les membres doivent jouer ensemble pour produire la musique. La métaphore musicale est filée dans une part importante du texte de T. Ingold : le paysage correspond alors au rythme, disposition en puissance de l'homme pour capter, ressentir le son et s'accorder avec les personnes qui l'entourent, musiciens ou danseurs. Ramené à notre problématique, le paysage « rythme » rassemble *temps du projet* et *temps du paysage* en un tout qui ne ressemble ni à une ligne ascendante, ni à un cercle, ni à un millefeuille. Par rapport à l'image de l'électrocardiogramme que nous reprenons dans le schéma (cf. figure 70), et qui se rapproche, nous semble-t-il, de l'idée développée par T. Ingold, il faut soustraire et remplacer la dimension de régularité - conseillée, lorsqu'il est question du rythme cardiaque ! - par l'irrégularité. Le temps du paysage est donc une succession de rythmes différents, qui ont une ampleur et de fait, une propension à être traduits sur le papier autant dans le sens vertical qu'horizontal, par une ligne qui monte et descend tout en avançant.

**Quatrièmement**, pour aller dans le sens de ce paysage « rythme », il nous manque encore un cadre afin d'analyser ses soubresauts. La résilience écologique peut nous fournir des clefs grâce aux notions de bassins d'attraction, d'attracteurs, de boucles de rétroaction, de cycles adaptatifs, de perturbations et de bifurcations. L'application de ce domaine conceptuel aux évolutions du paysage sur la (très) longue durée en France est due à Sandrine Robert<sup>500</sup>. Si son champ de recherche est l'archéogéographie, elle montre comment la résilience peut constituer un socle commun pour penser la relation hommes/milieus en écologie, en archéologie, en géographie et en archéogéographie. Aussi détaille-t-elle des exemples d'études, conduites par les chercheurs de *Resilience Alliance* en particulier, qui mobilisent les modèles de la résilience écologique en vue d'aborder les systèmes sociaux. À la base, Crawford S. Holling a l'intuition qu'il faut

<sup>498</sup> Nous avons montré que la stratégie caractéristique de l'action paysagère en politique était faite d'adaptations continues selon les contextes et les instruments d'action (cf. chap. 3). Le tout faisant montre d'une certaine « continuité » puisqu'une stratégie englobe et dirige ce tout.

<sup>499</sup> Tim Ingold, "The temporality of the Landscape", *World Archaeology*, vol. 25, n° 2, 1993, p. 152-174.

<sup>500</sup> Sandrine Robert, *Résilience : persistance et changement dans les formes du paysage*, Londres, Iste editions, 2021. Elle se place dans la lignée de travaux qui avaient déjà adapté la résilience à l'étude des systèmes spatiaux comme la thèse de Christina Aschan-Leygonie : « La résilience d'un système spatial : l'exemple du Comtat : une étude comparative de deux périodes de crises au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Martine Tabeaud, Université Paris 1, Paris, 1998.



trouver un moyen de se pencher sur la manière dont les organismes sont affectés par leur environnement, et en retour, sur la façon dont les premiers modifient le second. Il s'appuie sur la définition suivante :

« Il y a une propriété, dénommée résilience, qui est une mesure de la persistance des systèmes et de leur capacité à absorber les changements et les perturbations, tout en maintenant les mêmes relations entre les populations ou les variables d'état<sup>501</sup> ».

En 1973, il met au point le modèle du bassin d'attraction, qui renvoie à un état de stabilité des systèmes dynamiques comme le paysage. Ces derniers sont tendus vers des attracteurs, qui les attirent dans un bassin d'attraction ou un autre (cf. figure 70). Le changement de bassin d'attraction induit une perturbation suivie d'une bifurcation. En 2004, Walker *et. al.* détaillent les états intermédiaires entre stabilité et bifurcation, en créant un appareil de mesure du bassin d'attraction, composé de trois aspects : la *latitude* du bassin, la *résistance* et la *précarité* que le système éprouve en évoluant à l'intérieur<sup>502</sup>. Les temporalités des systèmes dynamiques se multiplient, et l'illusion de l'inertie est abandonnée pour migrer vers le principe du changement perpétuel. L'histoire des paysages est parcourue de crises, plus ou moins profondes et impactantes, auxquelles les trajectoires résistent plus ou moins. Ce régime de crises instaure en quelque sorte une nouvelle « normalité ».

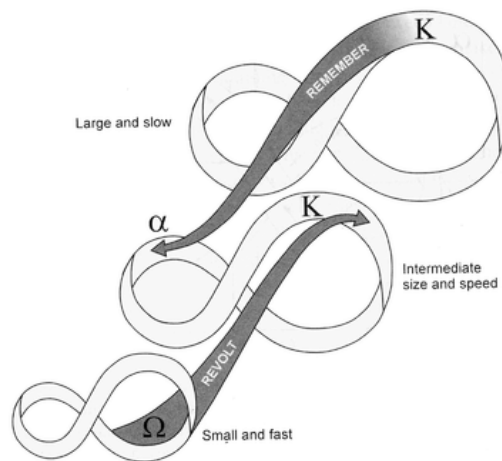


Figure 69 : A panarchy, in Lance H. Gunderson and Crawford S. Holling (dir.), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Ecological Systems*, Washington, Island Press, 2002. A : reorganization ; K : conservation ; Ω : release.

Crawford S. Holling développe le modèle du cycle adaptatif à partir de 1986. Ce schéma « en huit » évoluera en panarchie au tournant des années 1990-2000, en articulant les boucles de rétroactions selon plusieurs échelles de temps et d'espaces (cf. figure 69). Il fera florès auprès du réseau *Resilience Alliance* au début des années 2000. Les niveaux de rythme sont à la fois propres à chacune des échelles, et interagissent entre eux, selon des processus de « révolte » et de « mémoire ». Cela signifie que des systèmes *a priori* divergents ou « en décalage » peuvent être réunis au sein d'un même modèle panarchique : des écosystèmes, des politiques locales et une politique nationale par exemple<sup>503</sup>. Comme

<sup>501</sup> Crawford S. Holling, "Resilience and Stability of Ecological Systems", *Annual Review of Ecology and Systematics*, n° 4, 1973, p. 1-23. Traduit et cité par S. Robert, *op.cit.*

<sup>502</sup> Brian Walker, Crawford S. Holling, Stephen R. Carpenter, Ann Kinzig, "Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems", *Ecology and Society*, n° 9, 2004 [en ligne], <https://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>, [consulté le 26.05.2022]. Cité par S. Robert, *op.cit.*

<sup>503</sup> Lance H. Gunderson, Crawford S. Holling, Garry D. Peterson, "Surprises and Sustainability: Cycles of Renewal in the Everglades", in Lance H. Gunderson, Crawford S. Holling (dir.), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Ecological Systems*, Washington, Island Press, 2002, p. 315-332.

ce sont des boucles qui sont utilisées pour figurer ce fonctionnement, on pourrait imaginer qu'elles puissent être réduites, autant que le resserrement chronologique du phénomène étudié le nécessite (pour le PLU(i) par exemple, création d'un ou plusieurs niveaux correspondant à son étendue géographique et sa vitesse d'élaboration *et/ou* d'application, par rapport aux dynamiques paysagères prises en compte à l'intérieur du document). Ces recherches sont très enrichissantes afin de cerner les actions humaines en rapport avec les paysages, réunis par le biais d'une temporalité non linéaire.

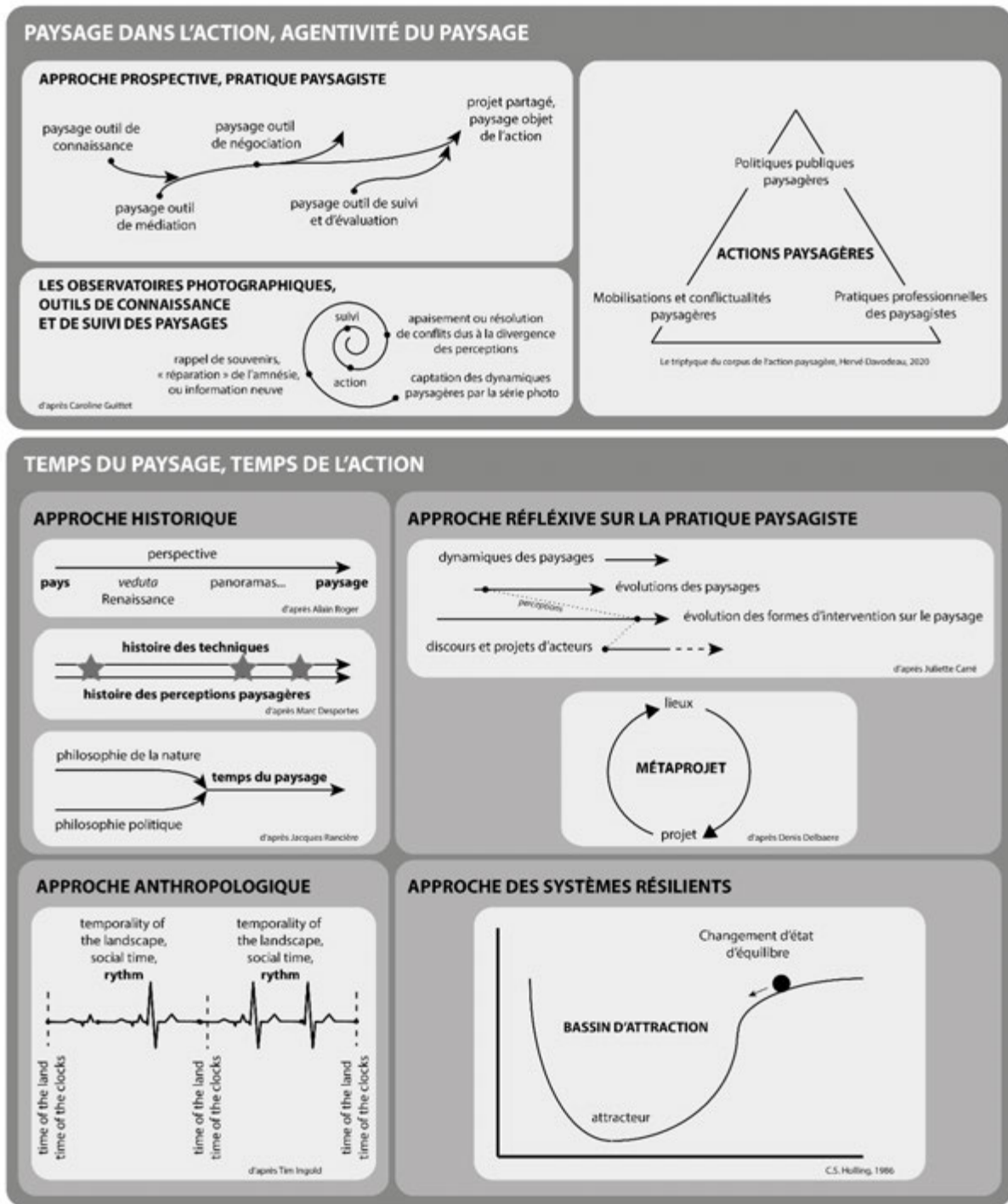


Figure 70 : Les différentes approches du temps du paysage explorées dans le chapitre 4 (cf. 1.1.2, 1.1.3)

### I.1.5. Le paysage, précurseur, témoin ou produit de la résilience du projet de territoire ?

« Une propriété unique des systèmes humains en réponse à l'incertitude est de générer de nouveaux systèmes de structures sociales. La nouveauté est l'élément clé de la manière de répondre à des événements imprévisibles et aux crises<sup>504</sup>. »

Si on transfère la propriété ci-dessus décrite à l'élaboration d'un PLU(i) « paysager », alors **on abandonne la rigidité du processus de projet normé, au profit d'un cycle adaptatif** qui réagit en écho aux événements ou aux modalités de traduction (du paysage), éventuellement imprévus au démarrage. On fait donc du montage du PLU(i) un contexte spécifique d'application ou de déploiement de la *résilience territoriale*. Le concept de résilience a en effet également investi le champ de la géographie urbaine, dans le prolongement des cindyniques<sup>505</sup>. C'est ainsi que l'on voit émerger des villes dites « résilientes » et même un « urbanisme résilient » face aux risques les plus divers, dans une atmosphère dominée par l'incertitude<sup>506</sup>. La résilience touche alors l'ensemble du *système territorial*, ce dernier étant autant entendu comme « *cadre de gestion avec ses règles du jeu politique et administratif* [les jeux d'acteurs], *qu'espace approprié, vécu et enjeu de pouvoir* [le système spatial]<sup>507</sup> ».

Il peut paraître *a priori* surprenant de considérer le PLU(i), ses outils, ses concepteurs et leurs méthodes, comme un *système résilient* qui devrait « résister » à l'intégration de la dimension paysagère. En fait, il faut envisager ce cas précis à l'aune des développements récents de la *résilience territoriale*, qui actent à la fois la réalité des aléas et des vulnérabilités, à commencer par l'urgence climatique, mais engagent aussi une sorte de dépassement de la notion de risque. Être résilient, pour un territoire, c'est répondre à des menaces de plus en plus concrètes, en les anticipant par des stratégies intégrées où les différentes politiques sectorielles dialoguent davantage entre elles<sup>508</sup>. C'est en outre faire face au désengagement de l'État en démontrant sa capacité à être autonome<sup>509</sup>. Il s'agit d'une résilience *dynamique* et non *statique* :

« La **résilience territoriale** désigne, **d'une part**, cette aptitude qu'ont certains territoires à générer en leur sein (auto-organisation) des capacités de résistance et d'adaptation (défensives) au changement, leur permettant ainsi de maintenir ou de retrouver les bases de leur développement et de leur spécificité face à des chocs plus ou moins brutaux. On dit alors que les territoires acquièrent une **résilience statique**. [...] La notion de **résilience territoriale** désigne, **d'autre part**, la capacité de certains territoires à inventer et déployer de nouvelles ressources, capacités ou valeurs - sans pour autant nécessairement renier les ressources existantes, traditionnelles ou héritées du passé - leur permettant de bifurquer et ainsi de s'insérer

<sup>504</sup> Lance H. Gunderson, Crawford S. Holling, Garry D. Peterson, chap.cit., p. 325. Traduit et cité par S. Robert, *op.cit.*

<sup>505</sup> Les cindyniques sont les « sciences du danger », elles étudient les risques naturels, technologiques et industriels, ainsi que la gestion qui peut en être faite.

<sup>506</sup> Christine Bouisset, Sylvie Clarimont, Julien Rebotier, « Faire la ville résiliente pour faire la ville plus sûre », *Penser et faire la résilience. Risques et territoires, Risques urbains*, n° 17, 2017.

<sup>507</sup> Christine Liefoghe, « La flèche du temps et le système, ou comment analyser la résilience d'un territoire », in Abdelillah Hamdouch, Marc-Hubert Depret, Corinne Tanguy (dir.), *Mondialisation et résilience des territoires : trajectoires, dynamiques d'acteurs et expériences*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, p. 25.

<sup>508</sup> Jean-Michel Tanguy, Anne Charreyron-Perchet, « La résilience territoriale : un premier diagnostic », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, n° 72, p. 32-36.

<sup>509</sup> Benoît Giry, « Résilience territoriale » in Romain Pasquier (éd.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, p. 482-487.

avantageusement dans une dynamique (vertueuse) de transformation impulsée par l'évolution de leur environnement. On dit alors que ces territoires développent une **résilience dynamique**<sup>510</sup> ».

Nous ne commenterons pas ici les conséquences de cette injonction à gouverner « en toute résilience », à laquelle certains détracteurs pourraient trouver un arrière-goût de pensée positive, passée des stratégies de développement personnel à l'action publique territoriale<sup>511</sup>. Déjà, à l'échelle du PLU(i), on peut arguer que l'intérêt pour les paysages témoigne d'une volonté de mieux imbriquer les usages, ce qui se rapproche d'un comportement résilient. **La singularité de notre propos est surtout de formuler l'hypothèse que cette résilience puisse se mesurer dans la manière même de construire le document d'urbanisme.** La gageure qui découle de cette hypothèse n'est peut-être pas tant la rapidité de la période soumise à l'étude<sup>512</sup>, que la nature du contexte dans lequel nous situons cette analyse : ce n'est pas seulement le PLU(i) qui vise la résilience du territoire, c'est sa conception qui est interrogée en termes de résilience. En réalité, c'est l'association des deux facteurs qui fonde un pari audacieux : penser la résilience sur une temporalité courte, tout en s'extrayant des « sciences du danger »<sup>513</sup>.

La résilience compose un des « *nouveaux paradigmes du projet*<sup>514</sup> », d'où une extension possible à l'élaboration du PLU(i), mais elle demeure ancrée du côté de la prévention ou de la gestion du risque. Pourtant, les mécanismes de redéfinition des projets d'aménagement au cours de leur conception, à la lumière de risques non ou mal identifiés au départ, nous paraissent transposables aux tâtonnements des acteurs quant à la prise en compte du paysage tout au long de la rédaction du PLU(i). Sylvain Rode et Julien Langumier écrivent sur le traitement du risque d'inondation dans le projet urbain<sup>515</sup>. Il est question d'un architecte-urbaniste qui « *joue [tardivement] le jeu de l'inondation*<sup>516</sup> » après l'avoir ignoré, en modifiant sa posture initiale pour : « *apprendre au fur et à mesure de l'avancement du projet, s'acculturer à de nouvelles notions, intégrer de nouveaux paramètres, faire avec la présence incontournable de nouveaux acteurs [les experts de la modélisation hydraulique notamment], mobiliser de nouvelles expertises, et inventer des formes architecturales et urbaines adaptées au territoire et à son inondabilité*<sup>517</sup> ». Le chapitre rédigé par S. Rode et J. Langumier nous alerte en outre par son argument principal, exprimé avec enthousiasme dès le titre « Vive la règle pour le projet ! », puisque l'injonction à respecter une réglementation nourrit le projet tel que repris par l'architecte-urbaniste en cours de route, et inversement. En somme, **cette nécessaire composition avec l'incertitude**, qui oblige à mobiliser de nouveaux savoirs, quand on ne peut plus « *se contenter d'appliquer*

<sup>510</sup> A. Hamdouch, M.-H. Depret, C. Tanguy (dir.), *op.cit.*, p. 4.

<sup>511</sup> Géraldine Djament-Tran, Antoine Leblanc, Serge Lhomme, *et al.*, « Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire », 2011 [en ligne], [consulté le 06.06.2022], <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00679293/document>. Les auteurs expliquent que la résilience comme discours politique comporte le risque de transformer la vulnérabilité des populations en une situation positive, de laquelle on peut et on doit se relever. Elle incite à effectuer une lecture moralisante des catastrophes et à pointer les territoires qui ne feraient pas montre d'une attitude résiliente face à ces aléas.

<sup>512</sup> La période d'étude est certes plus courte que celle des archéogéographes, mais elle équivaut à celle des géographes, qui prennent parfois des écarts de temps de deux à trois ans seulement après les catastrophes, voire encore moins.

<sup>513</sup> La résilience écologique et son transfert en archéogéographie montrent comment les notions de *perturbation*, de situations de *déséquilibre* et de *rééquilibrage* peuvent être exploitées en dehors de l'univers de la catastrophe, du choc et de la crise. Toutefois, bien que la panarchie aide à démultiplier les échelles, c'est le temps long qui est souvent le cadre principal de la réflexion.

<sup>514</sup> Helga-Jane Scarwell, Philippe Deboudt (éd.), *Les nouveaux paradigmes du projet ? Transition, adaptation, résilience*, Actes des 20<sup>e</sup> rencontres internationales en urbanisme organisées par l'APERAU du 18 au 22 juin 2018 à Lille, Bruxelles, Peter Lang, 2021.

<sup>515</sup> Sylvain Rode, Julien Langumier, « Vive la règle pour le projet ! L'articulation de la règle et du projet au service de la résilience urbaine à l'inondation », in Helga-Jane Scarwell, Philippe Deboudt (éd.), *op.cit.*, p. 389-408.

<sup>516</sup> *Ibidem*, p. 397.

<sup>517</sup> *Ibid.*

*un savoir normalisé*<sup>518</sup> » au sens « *des solutions toutes faites et possiblement reproductibles d'un projet à l'autre*<sup>519</sup> » est ce qu'il nous semble intéressant à retenir de ce type d'expériences. L'incertitude n'induit pas forcément la crise au sens de la catastrophe, elle ouvre aussi plus positivement à l'idée qu'il est impossible de tout connaître et de tout contrôler immédiatement, et par conséquent, aux vertus du *dépaysement* qui aide à *(re)voir différemment les choses*, lors du montage de projet.

**C'est pourquoi la résilience, à travers cette *chronosophie* qui accueille volontiers le changement et l'imprévisibilité, donne un nouveau souffle à l'appréhension du lien entre *projet de territoire* et *paysage*.**

1. Elle les *articule* ou les *hybride* au sein **d'une seule et même trajectoire**. Elle rejoint l'idée suggérée par Tim Ingold : celle d'un *rythme* de la traduction du paysage dans le PLU(i), très différent d'une « intégration », d'une « introduction » ou d'une « prise en compte » de la thématique à l'intérieur du calendrier normé. En balayant cette image, on abolit la frontière entre *objet* et *action*, entre *temps du projet* et *temps du paysage*, mais on détruit également l'illusion d'une *unicité* de la méthode à employer pour réussir, face à la *diversité* des acteurs et des territoires.

2. **La vision** qu'elle propose de notre « objet » d'étude, n'est pas globalisante comme dans l'*action paysagère* d'Hervé Davodeau, elle **est plutôt transversale**, puisqu'elle passe explicitement par un régime temporel pour penser l'action. En revanche, elle aspire, tout comme l'*action paysagère* se manifeste dans des situations spécifiques, à trouver des formes qui puissent caractériser l'*hybridation* sus-citée dans le temps.

3. C'est cette enquête autour des **formes de la résilience du projet de territoire**, que l'on suppose à la fois *engendrée par* et *nécessaire à* la rencontre avec la thématique paysagère, que nous souhaitons ici conduire.

4. Nous chercherons également à interroger **les conditions d'émergence d'une hybridation entre les enjeux de territoire et de paysage, au sein de la construction du PLU(i)**. Est-ce qu'un processus de planification territoriale doit lui-même être résilient en amont, c'est-à-dire souple et adaptable, pour tendre vers l'inscription du paysage dans l'action ? Est-ce que cette propriété du système s'accorde ou s'oppose avec d'éventuelles *bifurcations* de la trajectoire ? Est-il possible sinon/aussi que le processus de planification marque (seulement) l'*entrée en résilience*<sup>520</sup> du système territorial ? En allant plus loin, on pourrait en effet postuler que la mise en place d'un PLU(i) « paysager » vaille comme apprentissage ou comme laboratoire de la *résilience territoriale* pour les acteurs qui ne sont pas familiers avec ce paradigme.

5. L'analyse va s'effectuer au moyen d'un **protocole original**, mélangeant cadre théorique issu de l'étude des systèmes résilients et méthode processuelle. Si les jalons conceptuels afin de faire glisser la résilience écologique à des chantiers de recherche tels que le nôtre existent déjà, en contrepartie, **les pistes méthodologiques sont encore à creuser**. Plus précisément, il s'agit de trouver des techniques et des outils d'analyse, adaptés aux matériaux récoltés sur le terrain (observation et interviews d'acteurs), tout en ne

<sup>518</sup> S. Rode, J. Langumier, chap.cit., *op.cit.*, p. 398.

<sup>519</sup> *Ibidem*.

<sup>520</sup> Cécile Geoffroy, « La résilience organisationnelle en contexte extrême : l'équilibre centralisation/décentralisation dans la gestion de l'accident Fukushima Daiichi », Thèse de doctorat en gestion et management sous la direction de Jean-Claude Ruano-Borbalan et Benoît Journe, Conservatoire national des arts et métiers, Paris, 2019.

rompant pas le lien avec les systèmes spatiaux et leurs temporalités, auxquels nous raccrochons toujours les paysages<sup>521</sup>.

## I.2. Une méthodologie d'analyse des processus d'élaboration de PLU(i) hybride

### I.2.1. Reconstituer les processus d'élaboration de PLU(i) à partir de sources croisées

La méthode processuelle s'oppose, en sociologie, en économie et en sciences de la gestion, à des techniques d'enquêtes quantitatives, comme des analyses factorielles multivariées. Au lieu de définir des régimes de causalité et des variables responsables du changement, elle se concentre sur l'enchaînement des événements, sur un ou des « *cheminement(s)*<sup>522</sup> » dessinant des « *connexions causales*<sup>523</sup> ». Issue de la sociologie, en particulier du courant de recherche américain sur les carrières<sup>524</sup>, et des approches biographiques<sup>525</sup> - eux-mêmes hérités de l'École de Chicago -, elle s'est progressivement élargie aux économistes, aux historiens et aux politistes, pour finir par constituer un socle utile à l'ensemble des sciences sociales<sup>526</sup>.

Quant à nous, l'analyse de processus nous offre premièrement l'opportunité de vérifier les hypothèses formulées par rapport aux temporalités de la traduction du paysage dans le PLU(i) (cf. I.1.3), parce qu'elle permet de **confronter** « **ce qui était prévu** » (la construction des PLU(i) selon le programme décrypté plus haut, cf. I.1.1) à « **ce qu'il s'est "réellement"**<sup>527</sup> **passé** » (les raisons de la réussite ou de la faillite de l'inscription du paysage dans les PLU(i)). Or, pour rappel, nous avons émis l'idée que la trajectoire décrite par la traduction du paysage, est plus aléatoire et irrégulière que celle du projet de territoire. Si nous avons tiré cet axe d'enquête des *théories* de la résilience des systèmes socio-écologiques, il trouve de fait un écho auprès du tournant *methodologique* pris par les sciences sociales dans les années 1990. Thomas Angeletti, au sujet de la sociologie historique de William H. Sewell, indique que

<sup>521</sup> Andrew Abbott instaure par exemple une sociologie « écologique » des professions, pour les besoins de laquelle les concepts et les méthodes de l'analyse écologique - la temporalité des systèmes dynamiques notamment - ont été transférés en sciences sociales. Néanmoins, bien que « *l'approche des organisations par les modèles d'écologie des populations de Hannan et Freeman, ainsi que le modèle que j'ai moi-même construit pour les professions, utilis[ent] une structure similaire [écologique : indépendance et interdépendance des éléments], [...] nous [avons] tous substitué à un espace géographique de concurrence un espace social plus abstrait* », A. Abbott, « Écologies liées : à propos du système des professions », in Pierre-Michel Menger (dir.), *Les professions et leurs sociologies : modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2003 [en ligne].

<sup>522</sup> Frédéric de Coninck, Francis Godard, *L'approche biographique à l'épreuve de l'interprétation : les formes temporelles de la causalité*, Paris, Éditions du CNRS, 1990.

<sup>523</sup> Ariel Mendez (éd.), *Processus : concepts et méthodes pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010, p. 17-18.

<sup>524</sup> A. Abbott, *The System of Professions: an Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, Presses de l'Université de Chicago, 1988. Andrew Abbott, *Time Matters: On Theory and Method*, Chicago, Presses de l'Université de Chicago, 2001.

<sup>525</sup> Daniel Berteaux, « L'approche biographique : sa validité méthodologique, ses potentialités », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 69, 1980, p. 197-225.

<sup>526</sup> A. Mendez (éd.), *op.cit.*

<sup>527</sup> Cette « réalité » passera tout de même par la *partialité* des discours d'acteurs. Il sera donc question d'un *parti pris*, mais surtout de ce qui est dit *en partie* seulement, car nous ferons en sorte que la véracité de ce qui est dit soit vérifiée par l'intermédiaire d'un croisement des sources.

l'éloignement marqué par rapport au structuralisme voit l'essor « *des approches plus portées sur la présence d'individus immergés dans des situations et amenés à y déployer leurs compétences, qu'elles soient inspirées de l'ethnométhodologie, de la phénoménologie, du pragmatisme, de l'interactionnisme, de la linguistique ou, particulièrement dans le cas de Sewell, de l'anthropologie*<sup>528</sup> ». Que ces recherches concordent avec l'essoufflement de la notion de progrès - que nous avons associée au temps du projet (cf. I.1.1) - ne lui semble d'ailleurs pas anodin.

« Le processus se distingue du projet [de territoire par exemple], qui « projette » (justement) une intention sur le futur comme si les choses se déroulaient toujours comme prévu<sup>529</sup>. »

L'étude de processus répond à notre volonté de **placer le temps au cœur de l'analyse**. Elle possède le double avantage de décrypter des phénomènes pour lesquels on sait que le temps est central (le projet de territoire) et de mener une enquête sur des réalités à propos desquelles, au contraire, la temporalité est un angle peu ou insuffisamment exploré (l'action *sur* les paysages ou l'action *paysagère*). Il en découle donc que « redescendre » à l'échelle de l'individu permet d'avoir accès à ces nuances propres à la prise en compte du paysage, s'il est confirmé qu'elles existent et qu'elles sont effectivement lisibles dans le temps.

« L'analyste va ainsi dissocier des moments, des séquences, des enchaînements, des combinaisons d'éléments pour distinguer **ce qui**, "au fur et à mesure", **a changé et a construit le processus** [...]. L'analyse de la multiplicité des temporalités comprises dans un processus mène donc à une compréhension différente des facteurs qui le produisent [...]. Cette **conception complexe du temps** conduit donc logiquement à rompre avec une logique régulière et linéaire et à introduire analytiquement une forme de **discontinuité temporelle**, un "découpage" du temps<sup>530</sup>. »

Deuxièmement, **les données récoltées sur le terrain sont centrées sur le vécu des acteurs** (cf. chap. 2), ce qui incite d'autant plus à s'engager dans la méthode processuelle afin de les interpréter. Dans la démonstration précédente (cf. chap. 3), les discours étaient mobilisés en vue de comprendre les usages affectés aux documents d'urbanisme au-delà de leurs seuls contenus, en partant du principe que les instruments choisis par les élus devaient être perçus à la lumière d'une « *rationalité limitée*<sup>531</sup> », qui désigne en fait l'ensemble des circonstances et des affects influençant la prise de décision. On se place ici dans un même jeu de *réévaluation* - plus que de *comparaison* :

- de/entre ce qui est *manifeste*, ce qui se donne à *voir* à différents moments du cycle de planification d'une part (le PLU(i) finalisé, les réunions de préfiguration du PLU(i)) ;
- par rapport à/et ce qui est perçu, pensé, approprié d'autre part (les conditions et le processus d'élaboration du document).

Partant du chapitre 3, nous élargissons le corpus de matériaux aux entretiens conduits avec les techniciens des collectivités et les chargés de PLU(i) en bureaux d'études, en plus de ceux qui ont été menés avec les élus. Cela élève ainsi **le nombre total d'entretiens soumis à l'analyse à 42**, les **trois types d'acteurs** confondus, et les **quatre terrains d'enquête** confondus, sachant que nous restons focalisée sur les personnes ayant directement contribué à l'élaboration des PLU(i). De plus, nous proposons un autre type de traitement, puisque ce n'est plus une analyse de *verbatim*s que nous entreprenons, à travers la reconstitution des processus vécus, mais une sélection d'ingrédients en fonction du contexte sur lequel

<sup>528</sup> Thomas Angeletti, « L'époque et l'événement : les temporalités du capitalisme selon William H. Sewell Jr. », *Tracés. Revue de sciences humaines*, n° 36, 2019 [en ligne].

<sup>529</sup> A. Mendez (éd.), *op.cit.*, p. 19.

<sup>530</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>531</sup> Jacques de Maillard, Daniel Kübler, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, PUG, 2015, p. 50.

nous avons convenu de travailler. Ainsi les extraits d'entretiens les plus mis à profit sont ceux où nous avons incité les acteurs à développer un du montage du PLU(i) (cf. annexes 1 et 2)

Après la temporalité de la mise à l'agenda et de l'articulation à la stratégie politique locale (cf. chap. 3), **notre présent développement s'attaque à la création du PLU(i) en tant que telle**, ses étapes, et les méthodes utilisées comme moteurs du processus. Cela justifie donc que nous allions puiser aussi dans les discussions que nous avons directement pu observer en réunion, sur lesquelles nous avons essayé d'obtenir un retour critique en entretien individuel, si ce dernier avait lieu après la réunion. Nous agissons un peu à la manière d'Hercule Poirot, qui croise différents types de sources pour révéler la solution du meurtre et retracer les événements tels qu'ils ont véritablement eu lieu. Dans notre situation, il n'existe pas tant une vérité *volontairement* masquée, que le fonctionnement ou la marche d'un système<sup>532</sup> à *décrypter* et à *révéler*. Toutefois, cette idée d'un mécanisme à comprendre, derrière la psychologie de l'assassin, est présente dans les œuvres d'Agatha Christie. Dans *Cartes sur table*, Hercule Poirot assiste à la scène du crime. Pourtant, comme elle lui est *a priori* hermétique, il interroge ultérieurement les suspects un à un. Puis il récolte leurs scores de bridge, inscrits lors des parties de carte accomplies le soir du meurtre, et mène une enquête comparative à partir des forfaits dont ils ont chacun été coupables par le passé. Nous nous trouvons dans un cas de figure similaire **quand nous partons essentiellement d'un événement survenu en réunion**. Il s'agit en général de la naissance ou de la résolution d'un débat plus ou moins houleux, parfois d'un conflit, qui soulève un problème lié au paysage et/ou s'achève par une mise au point sur le sujet. Il est arrivé que nous puissions suivre l'évolution des arbitrages au fil de réunions suivies, mais souvent l'entretien était un moyen de compléter ce à quoi nous n'avions pu être témoin jusqu'au bout. En outre, nous tentions, grâce à l'interview, de recomposer une chaîne d'événements plus longue afin de replacer la ou les scènes suivies dans le déroulement global du PLU(i). Cette première mise en œuvre de la méthode processuelle s'est essentiellement imposée pour les acteurs de la Communauté de Communes de Brocéliande, puisque nous y avons fréquenté le plus de commissions urbanisme (cf. chap. 2). Elle aboutit souvent à **des frises chronologiques ciblées sur certaines séquences en particulier** (ex. : la rédaction des OAP).



Figure 71 : Agatha Christie, *Cartes sur table*, Paris, Le Masque, 2008 [1936]. Agatha Christie, *Five little pigs*, New York, HarperCollins, 2001 [1943].

<sup>532</sup> Ici « système » s'entend au sens de « système territorial » tel que le définit Christine Liefoghe (*op.cit.*, p. 25), à savoir un « cadre de gestion avec ses règles du jeu politique et administratif [les jeux d'acteurs] », et un « espace approprié, vécu et enjeu de pouvoir [le système spatial] ».



Dans *Cinq petits cochons*, le détective aux petites cellules grises et à la moustache célèbres est sollicité pour démêler un mystère vieux de plusieurs années, à l'inverse des affaires dont il est parfois un des « spectateurs » directs. Pour relever le défi, dans cette seconde posture, il ne dispose que des récits oraux et des comptes-rendus écrits des suspects survivants. C'est en repérant les contradictions, les oublis fortuits et les différences de vision et d'interprétation des faits par les protagonistes, qu'il accède à la clef de l'énigme. **Pour les cas où nous n'avons pas été contemporaine des processus relatés**, à l'instar d'Hercule Poirot dans le roman policier en question, alors nous nous sommes essentiellement basée sur la retranscription de l'entretien. Nous avons respecté les manques dans la chronologie fournie par les acteurs, mais aussi les divergences de vues entre chacun d'entre eux. Cependant nous avons toujours *comparé*, plus que *vérifié*<sup>533</sup>, dans la mesure du possible, les renseignements qui nous étaient délivrés, grâce aux réunions (auxquelles le recours se fait dans un second temps cette fois), aux articles de presse et autres documents en ligne (types comptes-rendus de sorties terrain, calendriers de travail..., laissant des traces de l'élaboration du PLU(i)), aux recoupements entre les discours enfin. **Les frises produites sont généralement plus étendues que les premières** (ex. : l'élaboration du PLU de la commune de \*\*\*, ou du règlement de PLU(i) pour la commune de \*\*\*), et ne sont plus dédiées à un seul aspect du dossier de PLU(i). Il arrive parfois que les deux protocoles de reconstitution se rejoignent, si le recours aux notes prises en réunion et aux entretiens est aussi important pour un seul et même processus (cf. figure 74).

Chaque frise correspond à un processus indépendant, et émane d'un seul type d'acteur, soit :

TYPE D'ACTEUR INTERROGÉ	TYPE D'IMPLICATION DE L'ACTEUR DANS LE PROCESSUS	Nb.
<b>d'un chargé de PLU(i) en bureau d'études...</b> (compétences diverses)	...qui <b>conduit</b> personnellement le processus ( <i>action</i> )	11
<b>d'un technicien des collectivités...</b>	(1)...qui <b>conduit</b> personnellement le processus ( <i>action</i> )	18
	(2)...qui <b>vit</b> le processus sans en être le meneur ( <i>vécu</i> )	13
	(3)...qui <b>émet le souhait</b> d'un processus n'ayant pas eu lieu ( <i>souhait</i> )	3
<b>d'un élu...</b>	(1)...qui <b>conduit</b> personnellement le processus ( <i>action</i> )	7
	(2)...qui <b>vit</b> le processus sans en être le meneur ( <i>vécu</i> )	30
	(3)... qui <b>émet le souhait</b> d'un processus n'ayant pas eu lieu ( <i>souhait</i> )	5
<b>Nombre total de processus reconstitués</b>		<b>87</b>

Charlotte PORCQ, 2022

En revanche, là où Hercule Poirot mise sur une appréhension de la psychologie du meurtrier pour confirmer ses soupçons, notre posture est « objectivante<sup>534</sup> », c'est-à-dire **que la « réalité » est celle que nous reconstruisons à travers la retranscription des processus**. Elle ne se trouve plus dans les éléments de langage, que nous avons certes employés comme source, mais dont nous n'exploitons pas ici la dimension discursive, soit les stratégies de communication et d'argumentation qu'ils portent. Dans la posture « subjectivante<sup>535</sup> », le chercheur effectue plutôt une analyse phénoménologique des *verbatim*, il reste au niveau de la situation d'énonciation, en refusant l'abstraction à laquelle obligent les frises chronologiques que nous avons pour notre part conçues. Ces frises aux allures de graphiques ont en effet un cadre assez rigide, fixé à l'avance ; mais elles servent à mesurer la résilience des trajectoires de conception du PLU(i) « intégrant » le paysage (cf. I.1.3), en même temps qu'elles permettent de comparer entre eux les processus remis en forme par nos soins.

<sup>533</sup> Nous ne partons pas du principe que les discours peuvent être faux (cf. chap. 2, II). Au contraire, les divergences et les manques peuvent être *parlants*.

<sup>534</sup> Marc Bessin, Claire Bidart, Michel Grossetti, « Les bifurcations, un état de la question en sociologie », in *Bifurcations : les sciences sociales face aux ruptures et à l'événement*, Paris, La Découverte, 2012, p. 33.

<sup>535</sup> *Ibidem*.

### I.2.2. Un cadre d'analyse des processus issu du modèle du bassin d'attraction de C. S. Holling

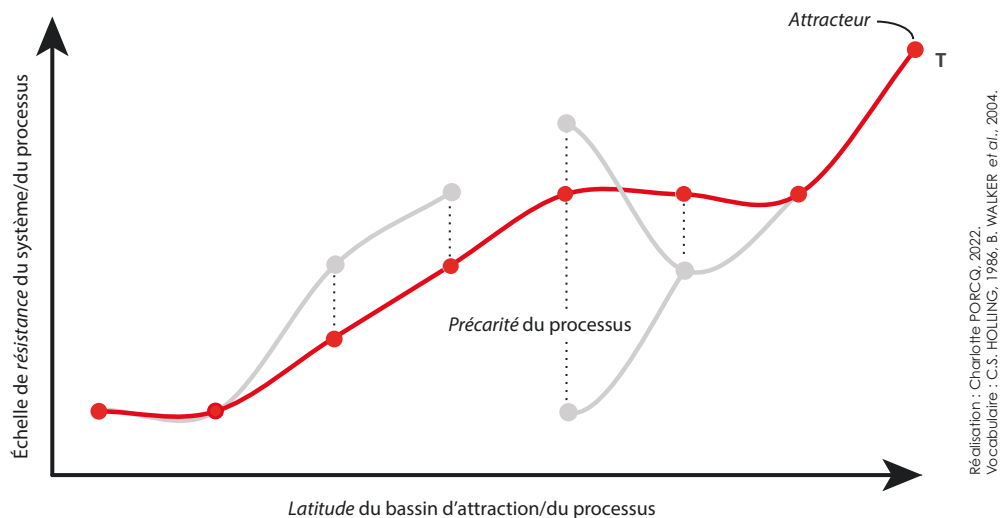
La métaphore de la balle qui se déplace sur la pente d'une vallée, utilisée par C. S. Holling en 1986<sup>536</sup>, est celle que nous retenons (cf. figure 70), de sorte à modéliser les processus d'élaboration de PLU(i) que nous allons décrypter dans ce chapitre. Le cadre que nous inspire ce modèle, sous forme de graphique chronologique, nous offre un espace pour inventorier les *ingrédients* - ou événements - des processus, qui constituent un des quatre piliers de la méthode d'analyse processuelle, avec les *séquences*, les *moteurs*, et les *bifurcations*<sup>537</sup>. Nous allons faire mention à chacun de ces piliers tout au long des deux prochaines sous-parties.

L'axe horizontal marque l'écoulement du temps, de gauche à droite (cf. figure 72). Il comporte huit *séquences*, qui détaillent les phases du montage du PLU(i) définies à l'avance (cf. I.1.1) :

- (phase 1) diagnostic, enjeux ;
- (phase 2) PADD ;
- (phase 3) traduction, règlement, jusqu'à l'arrêt ;
- (phase 4) de l'arrêt à l'approbation du PLU(i) ;
- (hors élaboration) l'application du PLU(i).

Tandis que la balle est attirée par le fond de vallée, dans l'image spatiale retenue par C. S. Holling à destination des géographes et des écologues, notre *attracteur* sera plutôt incarné par l'action, qui désigne l'accomplissement du processus de planification territoriale. Placé tout en haut à droite du schéma, en bout de trajectoire (cf. figure 72), l'*attracteur* représente le PLU(i) finalisé qui autorise, *via* son application, une transformation des paysages soucieuse de leurs équilibres et de leurs spécificités. La *latitude* du bassin d'attraction est remplacée par la temporalité rythmée par la succession des huit *séquences*.

**Adaptation du modèle du bassin d'attraction de C.S. Holling (1986), à la reconstitution et l'analyse de processus de planification territoriale**



**Figure 72 : Deux trajectoires se « confrontent » à l'intérieur du cadre inspiré par l'analyse des systèmes résilients de C. S. Holling**

<sup>536</sup> Crawford, S. Holling, "The resilience of terrestrial ecosystems: local surprise and global change", in W. C. Clark, R. E. Munn (dir.), *Sustainable Development of the Biosphere*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p. 292-317.

<sup>537</sup> A. Mendez (éd.), *op.cit.*

Dans le sens vertical, nous introduisons une échelle qui renvoie à des tâches ou des activités accomplies lors de la construction du PLU(i) (cf. figure 73). Ces tâches s'échelonnent de l'acquisition de connaissances à l'action, et retracent le mouvement de traduction du projet de territoire dans le règlement d'urbanisme, propre à la création d'un PLU(i). Par mimétisme, le canevas « type » d'une trajectoire qui réussit à intégrer le paysage dans le PLU(i), gravit progressivement ces marches :

- la **connaissance** est réservée aux périodes de *diagnostic* et de mise en lumière des *enjeux* du territoire ;
- la **formulation d'un projet** est l'activité qui désigne avant tout *l'étape du PADD* ;
- la **spatialisation** est le propre du zonage, dont l'élaboration occupe souvent la transition entre le PADD et le règlement écrit, moment clef dans le processus *traduction* ;
- l'**écriture** concerne la fixation des règles d'urbanisme jusqu'à l'arrêt du projet de PLU(i), ainsi que l'approbation du dossier global ; elle désigne plus largement les tâches qui actent l'opposabilité du PLU(i) ;
- la **faisabilité** correspond à une vérification des conditions de réalisation du(des) projet(s) et d'application des règles, mais elle reste optionnelle dans le sens où elle n'est pas précisée par le *Code de l'urbanisme* ;
- l'**action** est un terme générique pour signifier la concrétisation des décisions prises au cours du montage du PLU(i).

On obtient donc, fidèlement aux schémas introduits plus haut (cf. I.1.1), une courbe ascendante, avec deux phénomènes de paliers, au démarrage et lors de la période « administrative », soit de l'arrêt jusqu'à la validation définitive du document. Cet axe des ordonnées équivaut à la *résistance* du système (cf. figure 72).

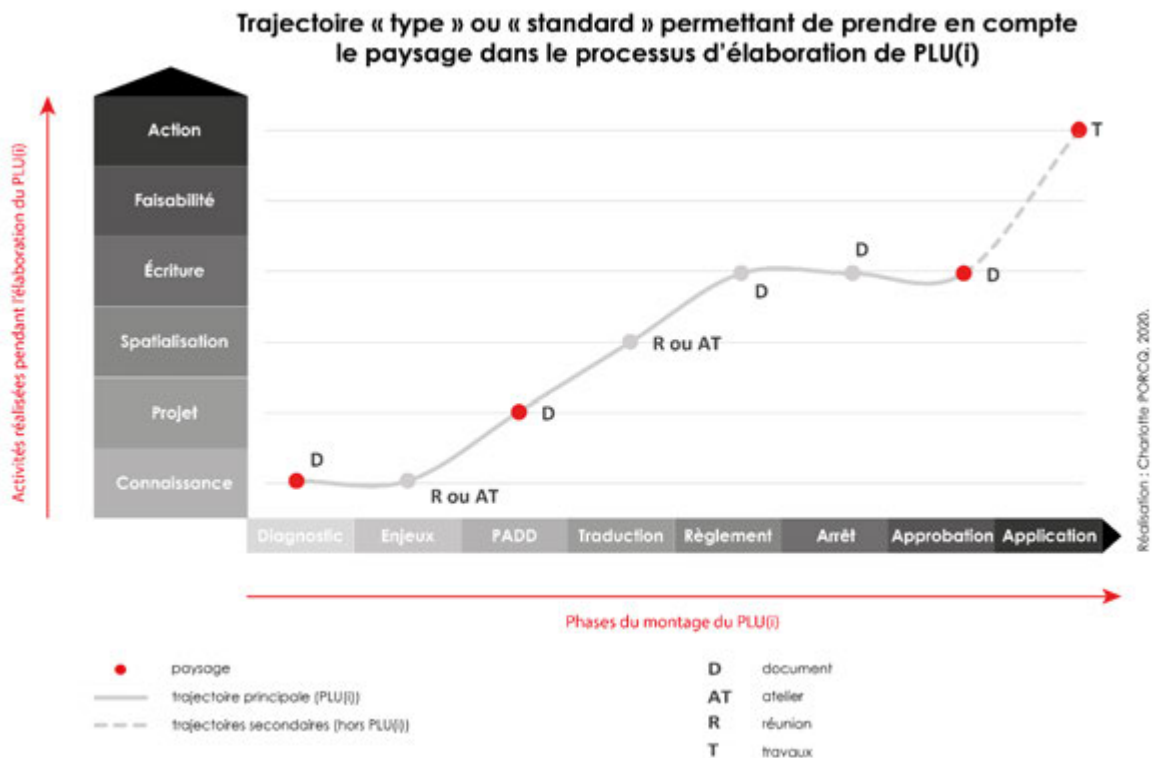


Figure 73 : Graphique chronologique de base, avec la trajectoire d'élaboration « type » du PLU(i) « paysager »

À partir de là, le modèle du graphique chronologique de base étant fixé, nous postulons que le *rythme* de la traduction du paysage dans le PLU(i) peut apparaître dans les *perturbations* de la trajectoire « standard ». Le propre du *rythme* n'est-il pas de détailler la mesure du temps, régulière, en tempos irréguliers ? Cette hypothèse marque le point culminant de la réflexion développée dans cette première partie. Dans le but de la tester, les *ingrédients* des processus reconstitués viennent se positionner sur les abscisses et les ordonnées des deux axes ci-dessus présentés. Ils esquissent de nouvelles trajectoires, plus ou moins différentes de la courbe « type », qui autorisent une évaluation de la *précarité* du processus. Jusqu'où la variation du *rythme* peut-elle aller sans que l'objectif final, c'est-à-dire un urbanisme respectueux/créateur de paysage, soit manqué ?

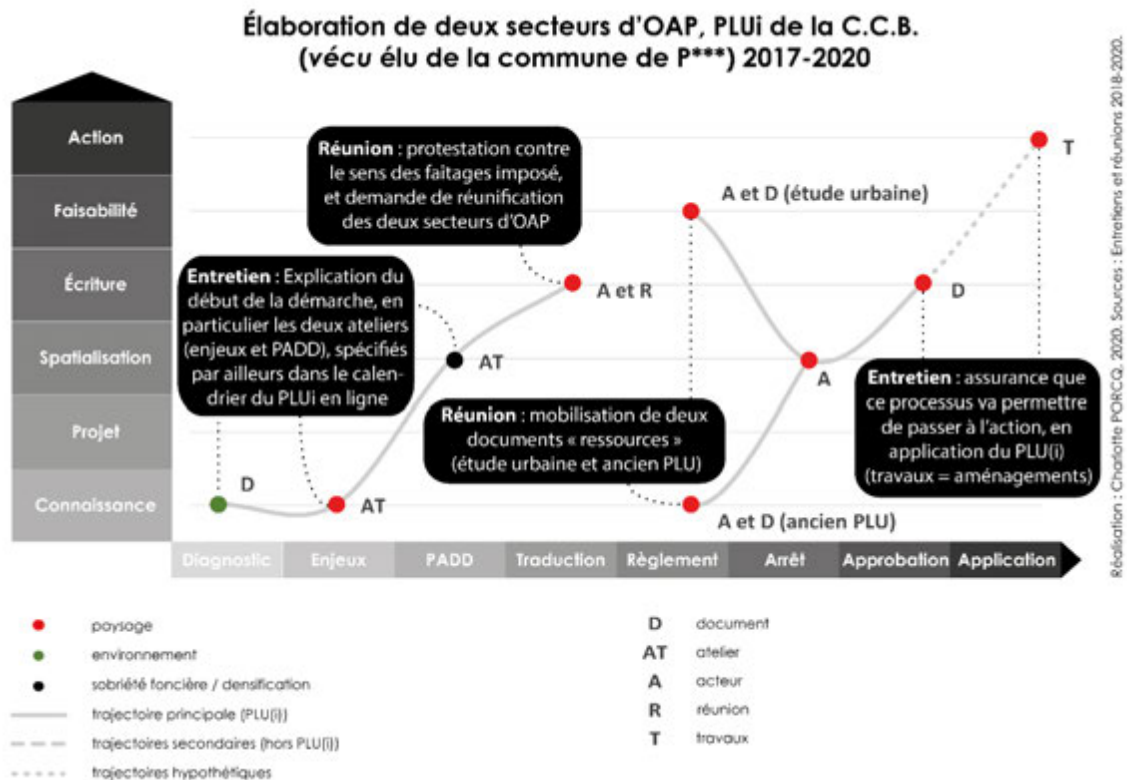


Figure 74 : Explication de la méthode de reconstitution des processus, et report des points dans le graphique chronologique

Afin toutefois de fixer des « seuils » au-delà desquels la trajectoire ne s'aventure pas « sans risque », il est nécessaire de préciser quelle est l'*issue visée*. Bien que l'*attracteur* défini se situe idéalement au stade de l'action, autrement dit de l'aménagement des paysages par le biais de l'application du PLU(i), nous admettons une autre résolution positive des processus ; au total, elles sont au nombre de trois :

- le processus permet l'aménagement des paysages<sup>538</sup> *via* l'application du PLU(i) ;
- le processus permet l'action sur les paysages<sup>539</sup> *en dehors* de l'application du PLU(i) ;
- le processus ne permet **aucune action** sur les paysages.

Cette distinction entre les « résultats » possibles se justifie aussi parce que nous avons rencontré les acteurs avant la clôture définitive des processus d'élaboration de PLU(i). Les deux dernières étapes,

<sup>538</sup> Aménager le paysage : « comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration et ou la création de paysages », *Convention européenne du paysage*, 2000.

<sup>539</sup> Toutes les modalités d'action décrites comme relevant de l'action sur les paysages dans le chapitre 3, cf. I.3.2.

lorsqu'elles sont renseignées par les personnes interrogées, sont des *anticipations* quant à la « résolution » du projet, d'où les pointillés sur les « graphiques-frises » (cf. figure 74, « trajectoire hypothétique »).

À cette caractérisation de la *trajectoire*, nous ajoutons des indications relatives aux **thématiques phares traitées à chaque étape**, à l'aide de points colorés. Ces couleurs nous aideront à statuer sur les recommandations méthodologiques diverses, qui conseillent par exemple de « prendre en compte » le paysage dès le début de la démarche de planification, au moment du PADD, dans le PLU(i) approuvé...etc. (cf. I.1.2). Quand un point figure en rouge, c'est que l'attention se concentre sur le paysage, exprimé grâce au mot « paysage ». Enfin, nous mentionnons des événements qui agissent généralement comme **moteurs du processus**, à savoir les ateliers, les réunions et la rédaction de « document étapes » (diagnostic, PADD, OAP, zonage). Cette liste sera agrémentée au fur et à mesure des processus présentés (cf. III). Dans le livre sur lequel nous nous sommes appuyée quant à l'explication des piliers de la méthode processuelle, coordonné par Ariel Mendez, les moteurs sont « *ce qui fait mouvement*<sup>540</sup> » dans les parcours sociaux. Les auteurs recourent aux travaux de Van de Ven et Poole<sup>541</sup>, auxquels nous reviendrons (cf. III.1.3), afin de définir des types de moteurs générateurs de dynamiques de fond. Pour l'heure, les moteurs auxquels nous faisons allusion se rapprochent plutôt des techniques et des outils déployés par les maîtres d'œuvre pour conduire le montage de projet.

### I.2.3. Des résultats à la fois quantitatifs et qualitatifs

Sur la base des 87 graphiques chronologiques créés, nous avons obtenu deux sortes de résultats :

1. **Des résultats quantitatifs.** Grâce à une *analyse par questionnaire analytique*, dont nous livrons quelques jalons dans le tableau ci-dessous, nous avons pu quantifier certains aspects des processus, relatifs à leurs *issues*, leurs *trajectoires*, leurs *moteurs*, et aux *thématiques* abordées. Au moyen d'un traitement statistique, il est ensuite aisé de se figurer la fréquence d'occurrence de ces phénomènes, sur le total de processus que nous comptons **par type d'acteurs et par terrain d'enquête**. Ces résultats seront présentés - par types d'acteurs - dans la deuxième partie de ce chapitre (cf. II).

TYPES DE QUESTIONS	EXEMPLES DE QUESTIONS
<b>Questionnements généraux</b>	Quel est le terrain concerné par le processus ? Quel est le "résultat" à la fin du processus ? Le paysage est-il porté jusqu'à l'action <sup>542</sup> ? [pour les techniciens et les élus] Quel est le type d'implication de l'acteur ?
<b>Questionnements sur l'issue des processus</b>	[pour les techniciens et les élus] Le "résultat" exprimé est-il différent de celui pour lequel le processus a été entamé à l'origine ? Quel est le nombre de "résultats" de types différents à l'issue du processus ?

<sup>540</sup> A. Mendez (éd.), *op.cit.*, p. 22.

<sup>541</sup> Andrew H. Van de Ven, Marshall S. Poole, "Explaining development and change in organizations", *Academy of management review*, n° 20, 1995 [en ligne].

<sup>542</sup> Afin de répondre à cette question, le parti pris a été de mettre « NON » lorsqu'un « I » (instruction) sanctionne l'étape de l'application du PLU(i), même lorsque la thématique paysagère y est présente. Ce « I » signifie que l'appréhension de la notion et l'interprétation de la règle, dépendent de la phase d'instruction des demandes d'urbanisme au niveau des services du droit des sols. De même, lorsqu'il s'agit d'un « A » (acteur) ou d'un « S » (sortie), la réponse est également « NON » mais occasionne un « OUI » à la question annexe des incidences provoquées en dehors du PLU(i). Ce n'est que lorsque le point est associé à la lettre « T » signifiant « travaux » que l'on peut répondre « OUI » (par *anticipation*) à la question : le processus permet-il l'aménagement des paysages *via* l'application du PLU(i) ?

<b>Questionnements sur les trajectoires des processus</b>	Le processus comporte-t-il des particularités de trajectoire par rapport à la courbe "type" ? À quel moment surviennent-elles ? La ou les trajectoires comportent-elles des ruptures ? Les processus intègrent-ils des apports extérieurs en cours de route ?
<b>Questionnements sur les thématiques abordées</b>	Le paysage est-il pris en compte au moins une fois au cours du processus ? Le paysage est-il présent, c'est-à-dire exprimé de manière explicite au démarrage ? Les documents approuvés (PADD, règlement graphique et littéral, OAP) comportent-ils une partie spécifique « paysage » ? Avec quelle thématique le processus marque-t-il éventuellement une rupture ?
<b>Questionnements sur les moteurs</b>	Le processus comporte-t-il des moteurs différents par rapport à la courbe "type" ? Ces moteurs sont-ils des points de bifurcation ?

Charlotte PORCQ, 2022.

2. **Des résultats qualitatifs**, de sorte à détailler et *interpréter* les éléments de réponse fournis par l'analyse statistique. Le principe est de sélectionner quelques processus représentatifs des tendances soulevées par **terrain d'enquête**, l'approche est donc **monographique** (cf. III). Les graphiques chronologiques seront alors mis en regard avec une frise générale, qui expose, de manière neutre et purement factuelle, les démarches de planification des EPCI de Brocéliande, Lorient et Dinan<sup>543</sup>. Nous comprendrons alors davantage les choix (sélectifs ?) effectués par les acteurs, au cours de la narration des processus *conduits, vécus* ou *souhaités*. **Nous verrons que la traduction du paysage dans le PLU(i) et/ou son transfert dans l'action publique territoriale, se conçoit en termes de bifurcations.** Celles-ci viennent rompre la régularité du processus normé, et mettent à l'épreuve sa *résilience*. Les *bifurcations* ou « *turning points* » sont des motifs utilisés en sciences sociales afin d'interpréter l'impact de certains *événements* dans des parcours « longitudinaux », liés aux individus ou aux organisations, sur des temps plus ou moins longs, présents ou passés. Ils marquent des *réorientations* de trajectoire, ce qui n'induit pas forcément que le processus n'est pas *résilient*, puisque nous lui prêtons une certaine *flexibilité a priori*, et des possibilités de résolutions diverses<sup>544</sup> (cf. I.2.2). Nous distinguerons **différentes formes de bifurcations** qui nous permettront d'explicitier et de départager les situations « positives », dans lesquelles on note un passage à l'action, des situations plus aléatoires ou « négatives ».

Les *bifurcations* correspondent à un mouvement de réintroduction de l'événement dans l'explication des mécanismes sociaux, qui a longtemps été réprimé par les chercheurs français, en particulier par l'École des Annales, jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Contrairement au préjugé que l'on pourrait opposer d'emblée, la *bifurcation* n'éclaire pas seulement des phénomènes ponctuels dans le temps, elle met en rapport des contextes d'*imprévisibilité* plus ou moins forte, avec des enchaînements d'actions, dont les conséquences sont plus ou moins *irréversibles* (cf. tableau 12).

« Le terme de "bifurcation" est apparu pour désigner des configurations dans lesquelles des événements contingents, des perturbations légères peuvent être la source de réorientations importantes dans les trajectoires individuelles ou les processus collectifs<sup>545</sup>. »

<sup>543</sup> Le processus d'élaboration de PLU de Vitré n'est pas détaillé dans la troisième partie de ce chapitre, soit dans l'exposé des résultats qualitatifs. En revanche, ses acteurs nous en ont tout de même narré le déroulement, sur le même modèle que les autres terrains d'enquête. Les graphiques chronologiques issus de ces discours sont comptabilisés dans l'analyse quantitative.

<sup>544</sup> Sur ce point, G. Djament-Tran *et al.* (art.cit), expliquent qu'« il n'y a pas d'accord [entre les disciplines qui utilisent la résilience] sur la correspondance entre le degré de transformation et l'état de résilience ». En fait, cela dépend de ce que la résilience veut dire pour le chercheur : flexibilité ou stabilité.

<sup>545</sup> M. Bessin, C. Bidart, M. Grossetti, *op.cit.*, p. 9.

Dans la « sociologie événementielle<sup>546</sup> » de William H. Sewell, c'est la dynamique de l'événement qui est ciblée, plutôt que ses conditions d'émergence (*temporalité expérimentale*) ou son contexte d'apparition (*temporalité téléologique*). Or, il s'avère que l'événement bouleverse les structures, alors même qu'il est généralement présenté comme un produit ou une conséquence de ces dernières. Dans l'étude des « conjonctures fluides<sup>547</sup> » de Michel Dobry, l'événement ne sert pas à isoler des moments de crises - durant lesquels l'héroïsme des acteurs est d'ailleurs dangereusement exacerbé - à l'intérieur de « périodes normales ». Il possède au contraire une épaisseur temporelle, il est à la fois un point de cristallisation et un « espace » de recomposition des logiques d'action. Il représente un état des structures sociales, au même titre qu'un état de la matière, qui est alternativement solide, liquide ou gazeux. Nous reviendrons sur ces conceptualisations riches, et qui nous semblent complémentaires par rapport à notre cadre d'analyse, pour interpréter nos résultats en conclusion de ce chapitre.

Irréversibilités	Imprévisibilité	
	<i>faible</i>	<i>forte</i>
<i>faibles</i>	1. Routine	2. Risque sans conséquence, accident "évitée de justesse"
<i>fortes</i>	3. Rituel, changement d'état prévisible. Changement graduel	4. Changement "structurel", bifurcation

Michel Grossetti, in *Bifurcations : les sciences sociales face aux ruptures et à l'événement*, Paris, La Découverte, 2012, p. 150.

Tableau 12 : « Les composantes des bifurcations : imprévisibilité et irréversibilités<sup>548</sup> », selon Michel Grossetti

<sup>546</sup> William H. Sewell, Terrence J. McDonald, « Three temporalities: towards an eventful sociology », in Terrence J. MacDonald (éd.), *The Historic turn in the Human Sciences*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1996, p. 245-280.

<sup>547</sup> Michel Dobry, « Le politique dans ses états critiques : retour sur quelques aspects de l'hypothèse de continuité », in M. Bessin, C. Bidart, M. Grossetti, *op.cit.*, p. 64-87.

<sup>548</sup> Michel Grossetti, « Imprévisibilité et irréversibilités : les composantes des bifurcations », in M. Bessin, C. Bidart, M. Grossetti, *op.cit.*, p. 147-159.

## II. Bilan statistique des moteurs de la traduction du paysage dans le PLU(i)

### II.1. Des trajectoires d'élaboration de PLU(i) « irrégulières »

#### II.1.1. Influence des irrégularités de trajectoire, par rapport au canevas « type », sur le passage à l'action en faveur des paysages

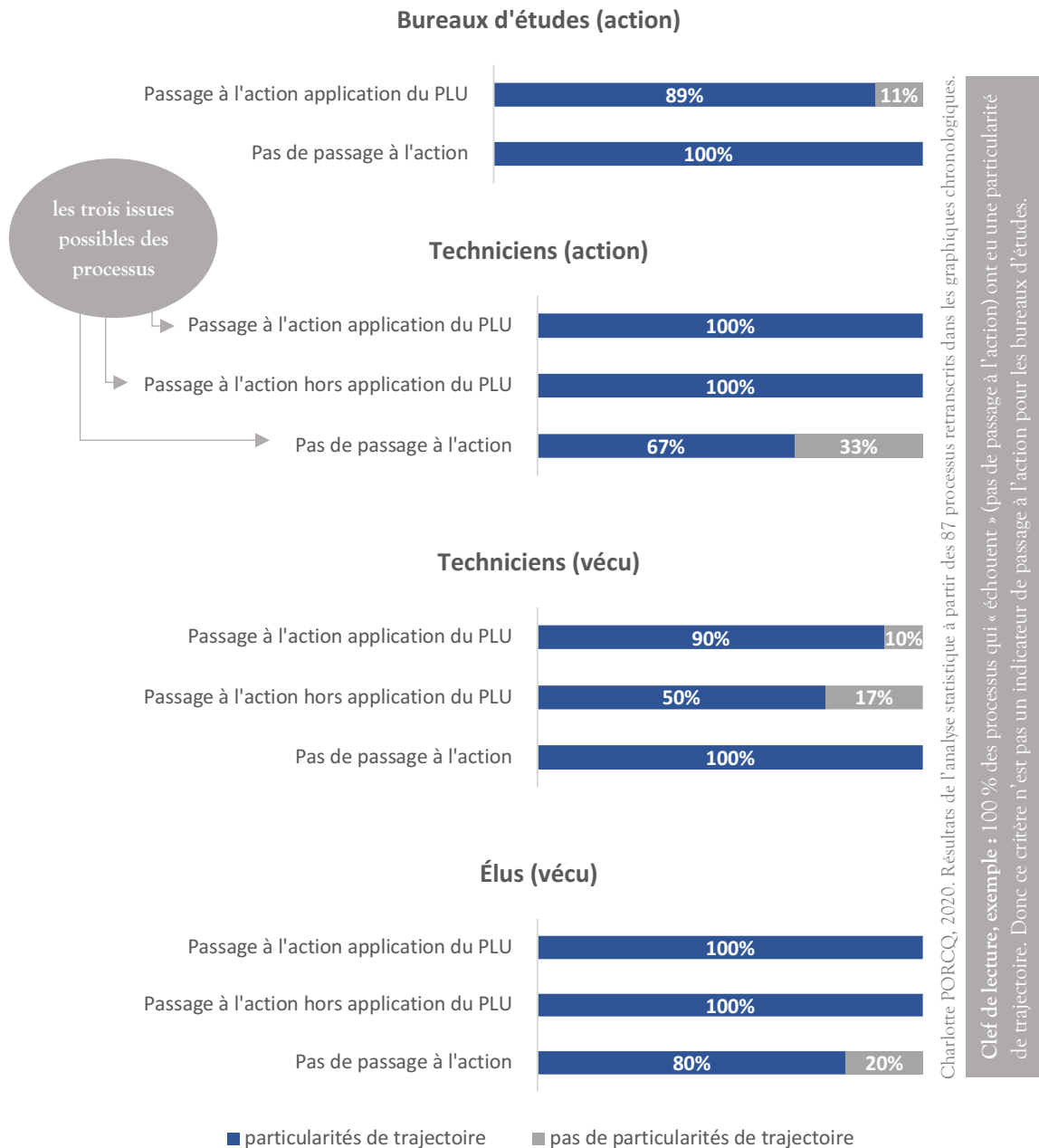


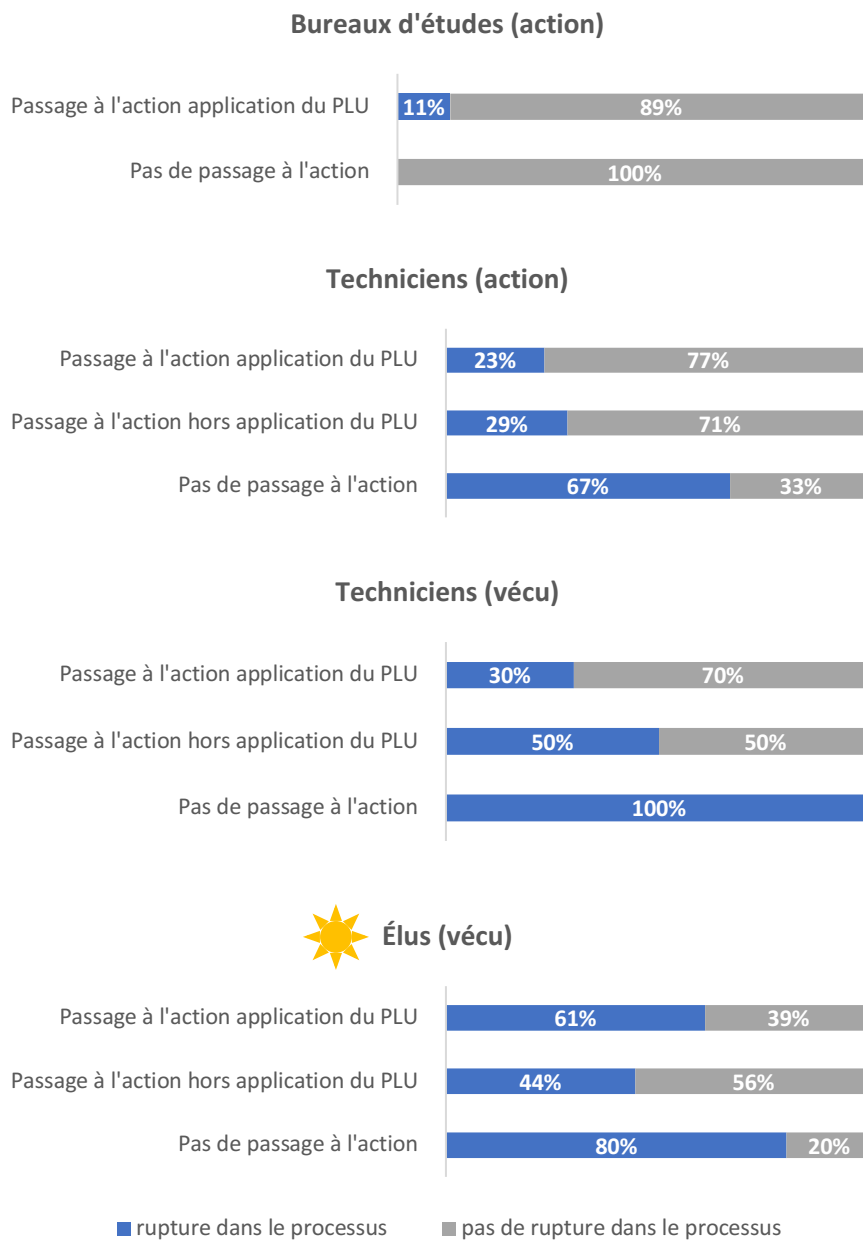
Figure 75 : Évaluation statistique, pour chacune des catégories de processus analysés (100 %), de l'influence des irrégularités de la trajectoire par rapport à la méthodologie « standard », sur le passage à l'action en faveur des paysages

Ces graphiques concernent les **irrégularités de trajectoires**, hormis les ruptures, c'est-à-dire que la courbe s'infléchit par rapport à la trajectoire « standard » (cf. I.1.4) mais que son parcours n'est pas



interrompu. Tandis que les résultats obtenus pour les **bureaux d'études** et les **agents des collectivités** (vécu) ne sont pas significatifs, les **techniciens** qui conduisent les processus (action), conditionnent carrément le passage à l'action au fait de prendre de la distance par rapport au canevas « type ». L'analyse des processus vécus par les **élus** continue de révéler cet écart comme essentiel. Par conséquent, on peut en déduire que **la résistance du modèle de base est souvent mise à l'épreuve** au sein des processus étudiés, dans des proportions qui restent à déterminer (cf. III). Cependant ce critère ne paraît pas suffisant pour expliquer pourquoi certaines trajectoires « réussissent » et d'autres non.

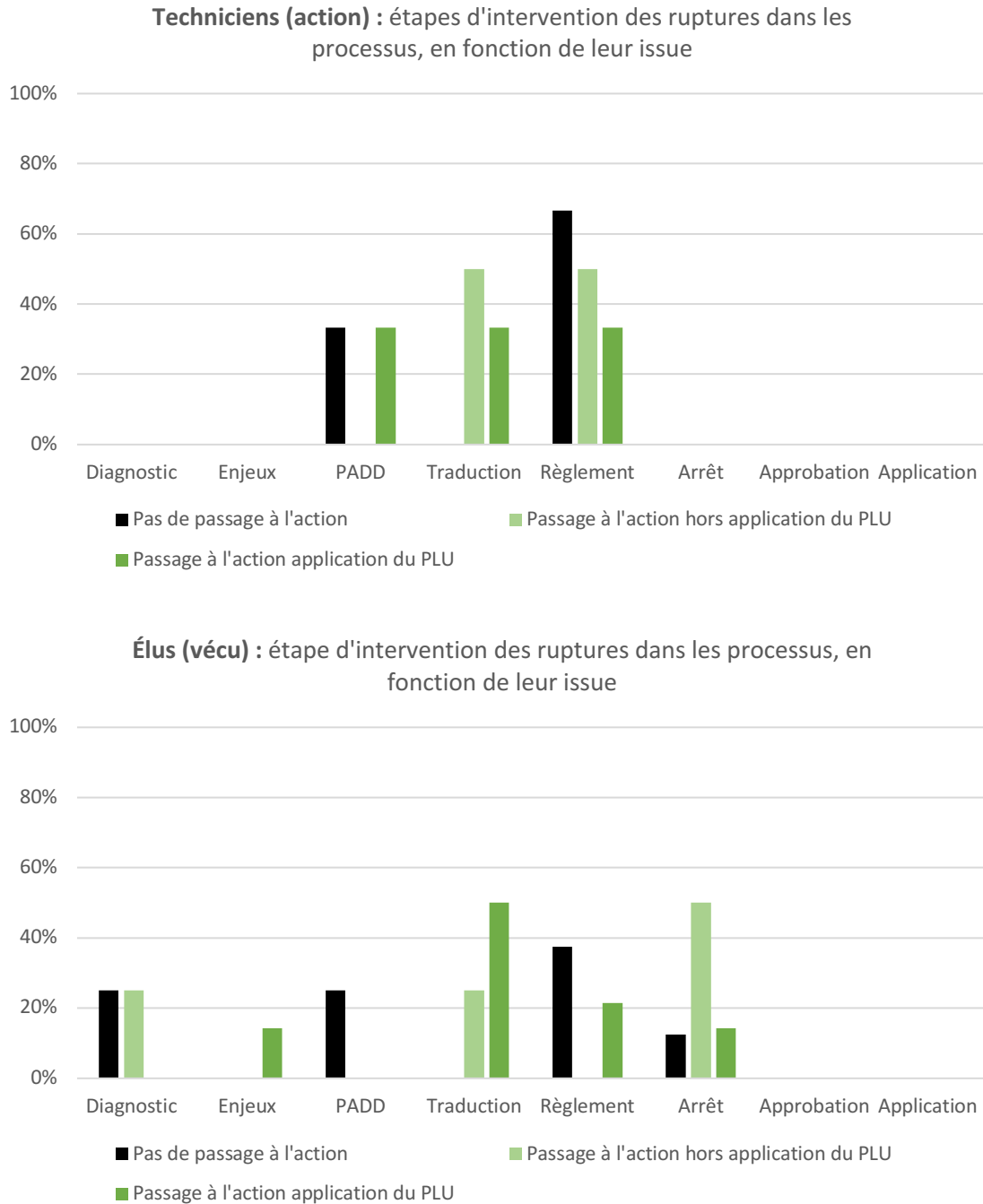
### II.1.2. Influence d'une rupture dans le processus, sur le passage à l'action en faveur des paysages



Charlotte PORCQ, 2020. Résultats de l'analyse statistique à partir des 87 processus retranscrits dans les graphiques chronologiques.

Figure 76 : Évaluation statistique, pour chacune des catégories de processus analysés (100 %), de l'influence du phénomène de rupture de trajectoire, sur le passage à l'action en faveur des paysages

Les acteurs qui semblent le plus « mal vivre » la **rupture**, au cours du processus, sont les **techniciens**, qu'ils animent eux-mêmes la construction du PLU(i) ou qu'ils y assistent. Cependant elle n'est pas toujours rédhibitoire. Les **bureaux d'études** quant à eux n'expérimentent pas beaucoup le phénomène de rupture (11 % des trajectoires, qui passent quand même à l'action). Enfin, les **élus** sont ceux qui inversent le plus la tendance d'appréciation de la **rupture**, puisque la majorité des processus qui traduisent le paysage dans le PLU(i) en comporte une (cf. soleil jaune). Cette interruption brusque est surtout acceptée lors de l'étape de la « traduction », qui correspond généralement à l'élaboration du zonage ou des OAP. Cette opinion est partagée par les techniciens avec qui ils interagissent, malgré la réticence globalement éprouvée par ces derniers à l'égard de la **rupture** de trajectoire.

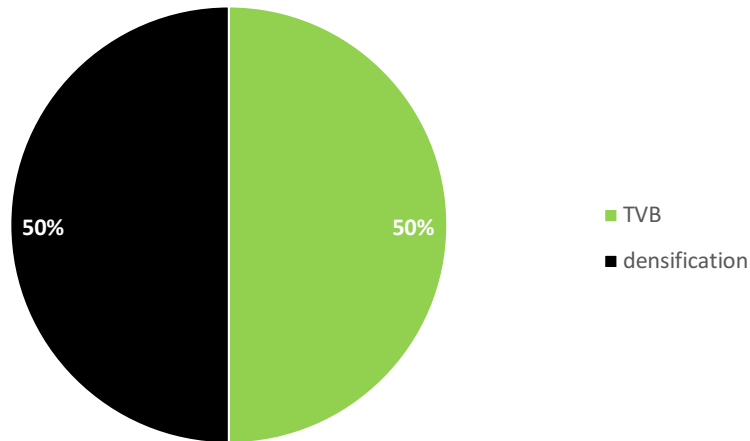


Charlotte PORCQ, 2020. Résultats de l'analyse statistique à partir des 87 processus retranscrits dans les graphiques chronologiques.

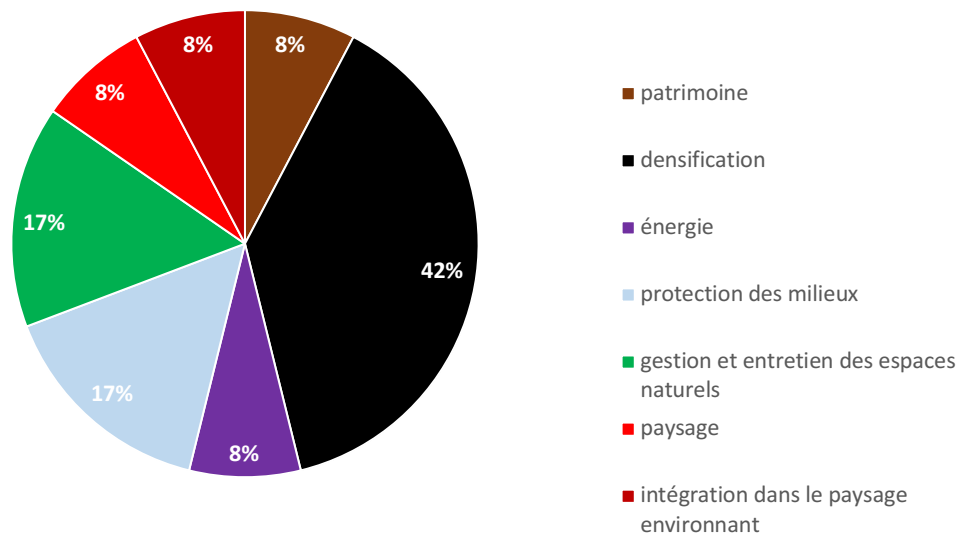
**Figure 77 : Évaluation statistique, sur l'ensemble des processus d'élaboration de PLU(i) retranscrits concernant l'action des techniciens (100 %) et le vécu des élus (100 %), de l'incidence des ruptures de trajectoire sur le passage à l'action en faveur des paysages, en fonction de leur étape d'apparition**

Par contre, le panel de thématiques avec lesquelles les élus peuvent potentiellement rompre « sans risque » de compromettre les chances de concrétisation des projets d'aménagement formulés dans le PLU(i), est beaucoup plus vaste que celui des techniciens. En particulier, on constate que le paysage, le patrimoine, l'énergie, la protection et la gestion des milieux, ainsi que la trame verte et bleue constituent des points de désaccord.

Techniciens (action)



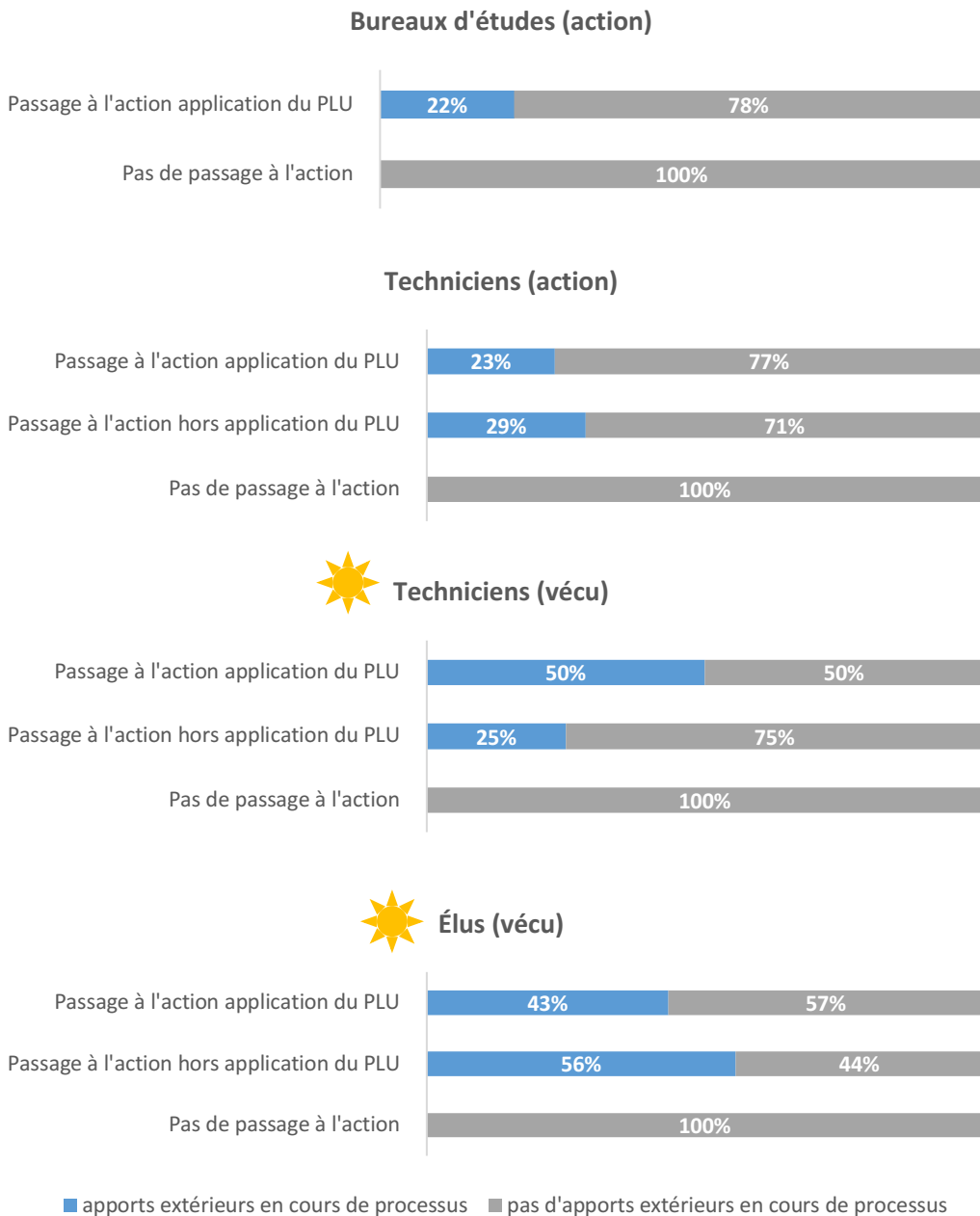
Élus (vécu)



Charlotte PORCQ, 2020. Résultats de l'analyse statistique à partir des 87 processus retranscrits dans les graphiques chronologiques.

Figure 78 : Évaluation statistique, sur l'ensemble des processus d'élaboration de PLU(i) retranscrits concernant l'action des techniciens (100 %) et le vécu des élus (100 %), des thématiques avec lesquelles la rupture est envisageable par les acteurs concernés, sans compromettre les chances de passer à l'action via le PLU(i)

### II.1.3. Influence d'apports extérieurs à la démarche de planification en cours de processus, sur le passage à l'action en faveur des paysages



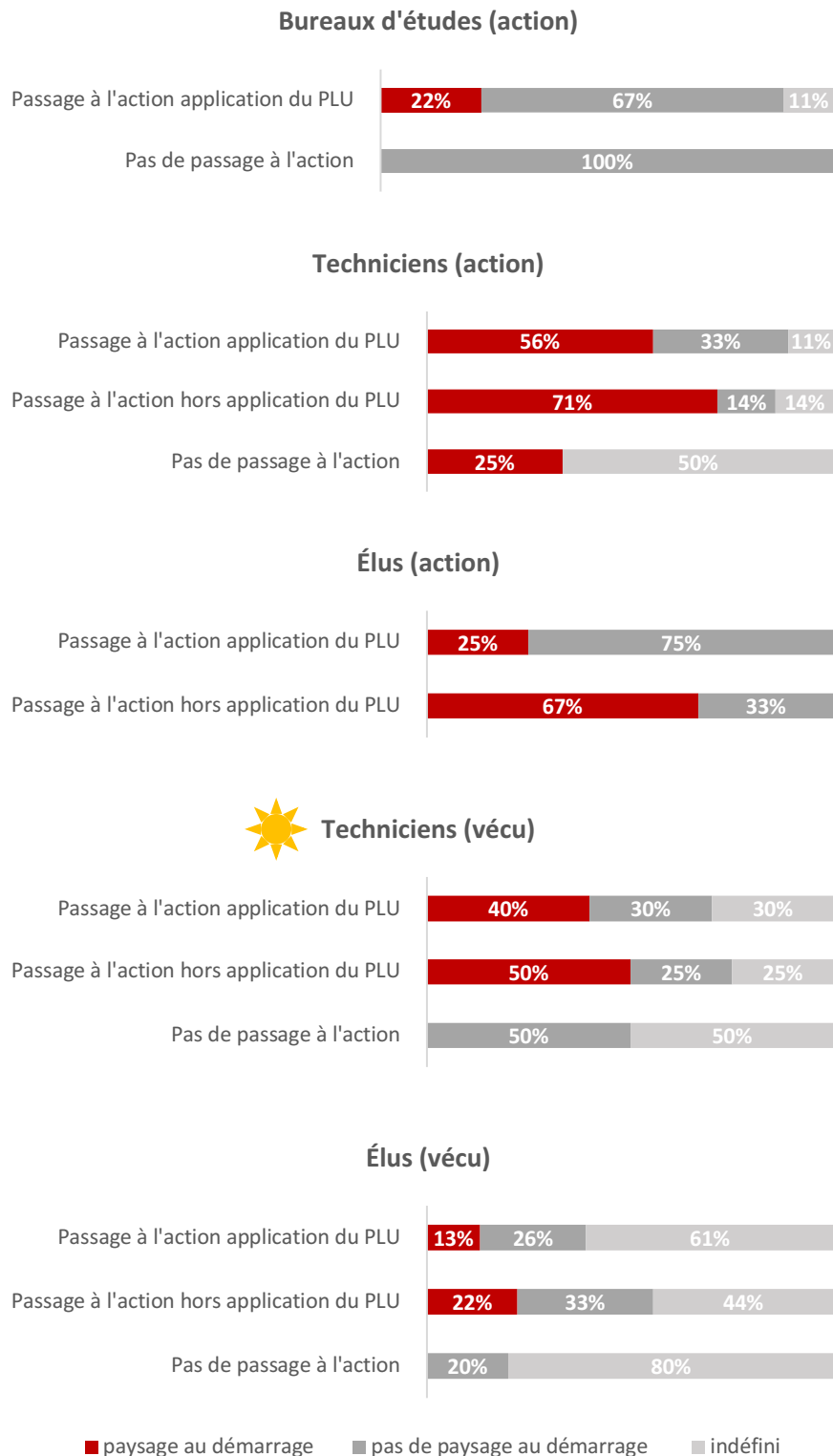
Charlotte PORCQ, 2020. Résultats de l'analyse statistique à partir des 87 processus retranscrits dans les graphiques chronologiques.

**Figure 79 : Évaluation statistique, pour chacune des catégories de processus analysés (100 %), de l'influence d'apports extérieurs à la démarche de planification au cours du processus, sur le passage à l'action en faveur des paysages**

Les **apports extérieurs**, autrement dit les éléments injectés en cours de processus mais ne relevant pas de la démarche de planification territoriale au départ, **sont apparemment bien perçus par tous les types d'acteurs**. Ils le sont avant tout par les personnes qui vivent l'expérience, sans en être les coordinateurs, à savoir les **élus**, et les **agents des collectivités** qui les assistent (cf. soleils jaunes). En effet, ce sont eux qui mentionnent le plus d'intrants externes : on peut supposer que cette valorisation est liée à la volonté d'adapter la méthodologie au territoire, ou du moins de « prendre en compte » des dynamiques d'action déployées en parallèle du PLU(i). L'idée est aussi de mettre à profit le processus afin de poursuivre et/ou de donner une impulsion nouvelle à ces chantiers annexes.

## II.2. L'importance relative de l'intégration du paysage aux moments clés du processus

### II.2.1. Influence de la thématique « paysage » au démarrage du processus, sur le passage à l'action en faveur des paysages



Charlotte PORCQ, 2020. Résultats de l'analyse statistique à partir des 87 processus retranscrits dans les graphiques chronologiques.

Figure 80 : Évaluation statistique, pour chacune des catégories de processus analysés (100 %), de l'influence de la thématique « paysage » au démarrage du processus, sur le passage à l'action en faveur des paysages

Nous précisons tout d'abord qu'après vérification par calcul, pour lequel nous n'introduisons pas de graphique illustratif, **la prise en compte du paysage au moins une fois durant le montage du PLU(i) n'est pas significative**. C'est pourquoi il est important de réitérer ce test en se focalisant sur des étapes précises. Ici, tous les types de processus analysés se rejoignent pour faire de **l'entrée du processus par le paysage un critère de succès important**. Il peut s'agir d'une étude paysagère, d'un atelier dédié à la thématique paysagère, mais surtout du recrutement d'un paysagiste dans l'équipe missionnée afin de rédiger le PLU(i), d'un expert compétent en aide à la maîtrise d'ouvrage, ou encore de la participation d'un élu ou d'une personne ressource locale, sensibilisés au paysage. Les **techniciens** qui vivent l'élaboration du PLU(i) (vécu) sont sans doute les plus convaincus (cf. soleil jaune). Viennent ensuite les **bureaux d'études** et les **élus**. En revanche, ce n'est pas un indicateur infaillible, en particulier du point de vue des **techniciens** qui sont leader du processus dès l'origine, ou qui occupent ce rôle sur un temps plus court (action). On remarque en outre que les bénéficiaires sont surtout placés dans les effets collatéraux de la démarche de planification territoriale.

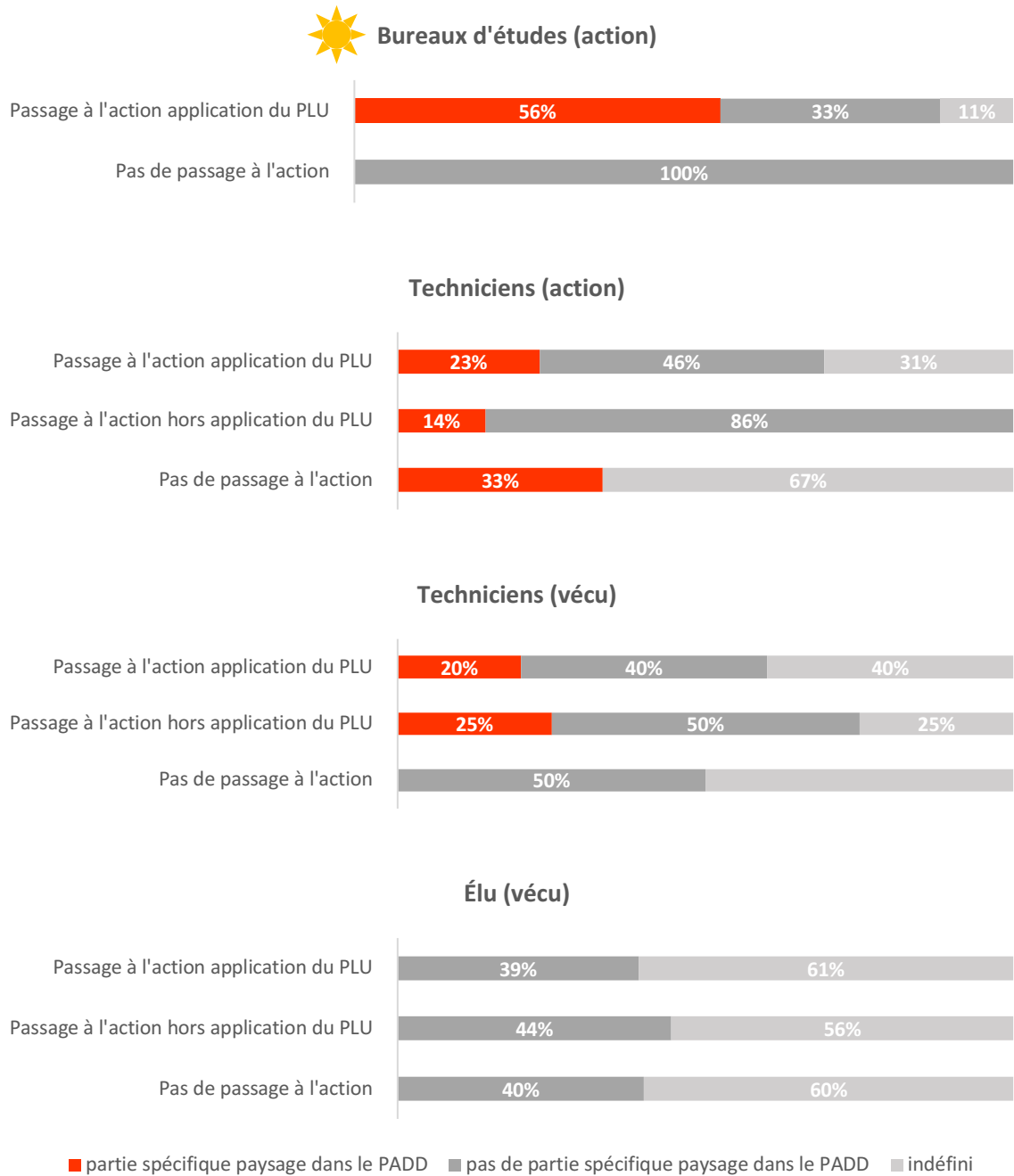
## II.2.2. Influence d'une partie spécifique « paysage » dans le PADD, sur le passage à l'action en faveur des paysages

La tendance décrite ci-dessus au sujet des **techniciens « leader »** (action) se confirme à propos de l'intégration du paysage au PADD. En effet, la création d'une partie spécifique « paysage » dans le PADD ne peut même pas faire l'objet d'un indicateur « secondaire<sup>549</sup> », puisque davantage de processus présentant ce critère d'évaluation, se retrouvent du côté de ceux qui ne passent pas à l'action. Dans l'autre sens, la tendance esquissée chez les **bureaux d'études** eu égard au démarrage du PLU(i) se développe aussi dans le PADD : l'importance de l'inscription du paysage s'y accroît (cf. soleil jaune). On en déduit donc **un décalage stratégique entre les deux types d'acteurs**. Le changement majeur se rapporte aux **élus**, qui n'évoquent aucunement le paysage au stade du PADD alors que sa présence positive était soulignée durant le diagnostic. Du constat habituel - et connoté péjorativement - d'un essoufflement du paysage tout au long du processus, assiste-t-on plutôt à une transformation ou une digestion de la notion dans d'autres thématiques (cf. tableau ci-dessous) ?

TYPES D'ACTEURS	Autres thématiques que « paysage », Intégrées au cours de l'élaboration du PLU(i), permettant un passage à l'action (très citées)	Autres thématiques que « paysage », intégrées au cours de l'élaboration du PLU(i), permettant un passage à l'action (citées)
Bureaux d'études (action)	trame verte et bleue, cadre de vie, protection des milieux	patrimoine
Techniciens (action)	cadre de vie, protection des milieux	revitalisation de centre-bourg, gestion de l'eau
Techniciens (vécu)	densification, trame verte et bleue	protection des milieux, gestion de l'eau
Élus (vécu)	gestion des milieux, protection des milieux	agriculture, patrimoine, énergie, chemins
Élus (action)	environnement, cadre de vie, chemins, densification, trame verte et bleue	énergie, gestion des milieux, protection des milieux

Charlotte PORCQ, 2022. Résultats de l'analyse statistique à partir des 87 processus reconstitués.

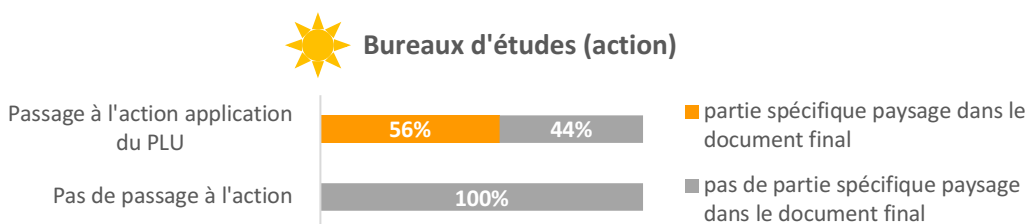
<sup>549</sup> Par « indicateur secondaire » ou « mineur », nous désignons les phénomènes observés **surtout** dans des processus censés aboutir à l'action, ou présents dans les discours **d'un seul** type d'acteurs.



Charlotte PORCQ, 2020. Résultats de l'analyse statistique à partir des 87 processus retranscrits dans les graphiques chronologiques.

Figure 81 : Évaluation statistique, pour chacune des catégories de processus analysés (100 %), de l'influence d'une partie spécifique « paysage » dans le PADD, sur le passage à l'action en faveur des paysages

### II.2.3. Influence d'une partie spécifique « paysage » dans le document final, sur le passage à l'action en faveur des paysages



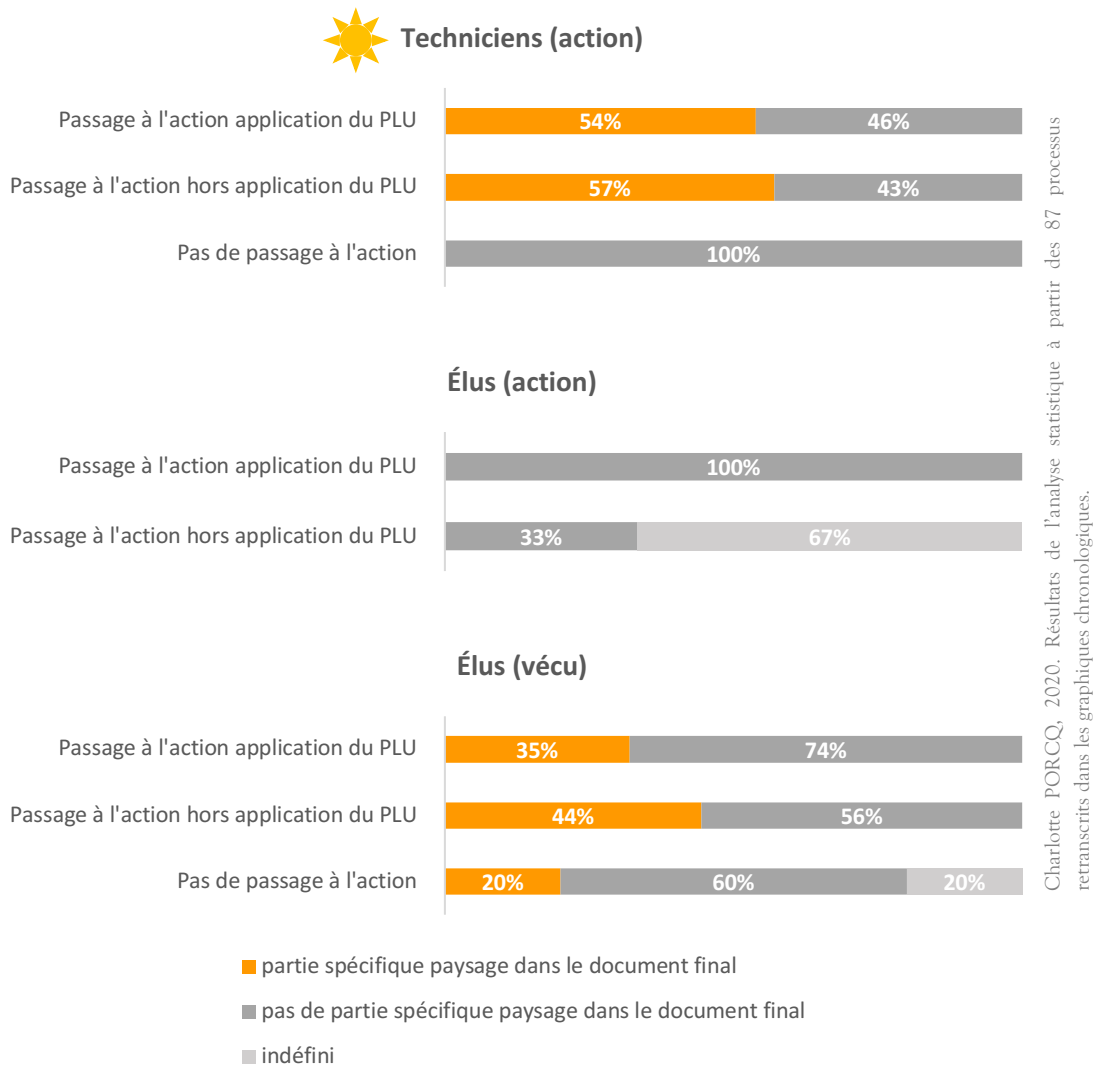


Figure 82 : Évaluation statistique, pour chacune des catégories de processus analysés (100 %), de l'influence d'une partie spécifique « paysage » dans le document final, sur le passage à l'action en faveur des paysages

Si la mention du paysage dans le PADD n'est pas majoritairement perçue comme facilitatrice d'actions, il en est autrement dans le dossier final<sup>550</sup>, où elle apparaît indispensable à la fois aux techniciens et aux bureaux d'études. Il est d'ailleurs curieux de constater que la traduction du paysage est davantage mise à profit dans les processus qui ouvrent à une action spécifique en dehors du cadre du PLU(i). Dans ce cas, on peut en déduire que le PLU(i) joue le rôle de *marqueur* d'une première réflexion engagée en faveur des paysages, au sein d'une trajectoire qui a vocation à être poursuivie après la validation du document d'urbanisme. Seuls les élus émettent quelques réserves, en qualité de maître d'ouvrage (vécu)<sup>551</sup>. Lorsqu'ils s'impliquent davantage dans l'élaboration, ils n'insistent pas sur l'inscription de la notion de paysage dans les pièces du PLU(i) (action)<sup>552</sup>. On assiste par conséquent à un écart, qui continue de se creuser, entre :

- les bureaux d'études, qui sont attachés à faire explicitement apparaître le paysage aux séquences clés ;

<sup>550</sup> Dans le dossier final, les OAP, le règlement et les annexes s'ajoutent au PADD.

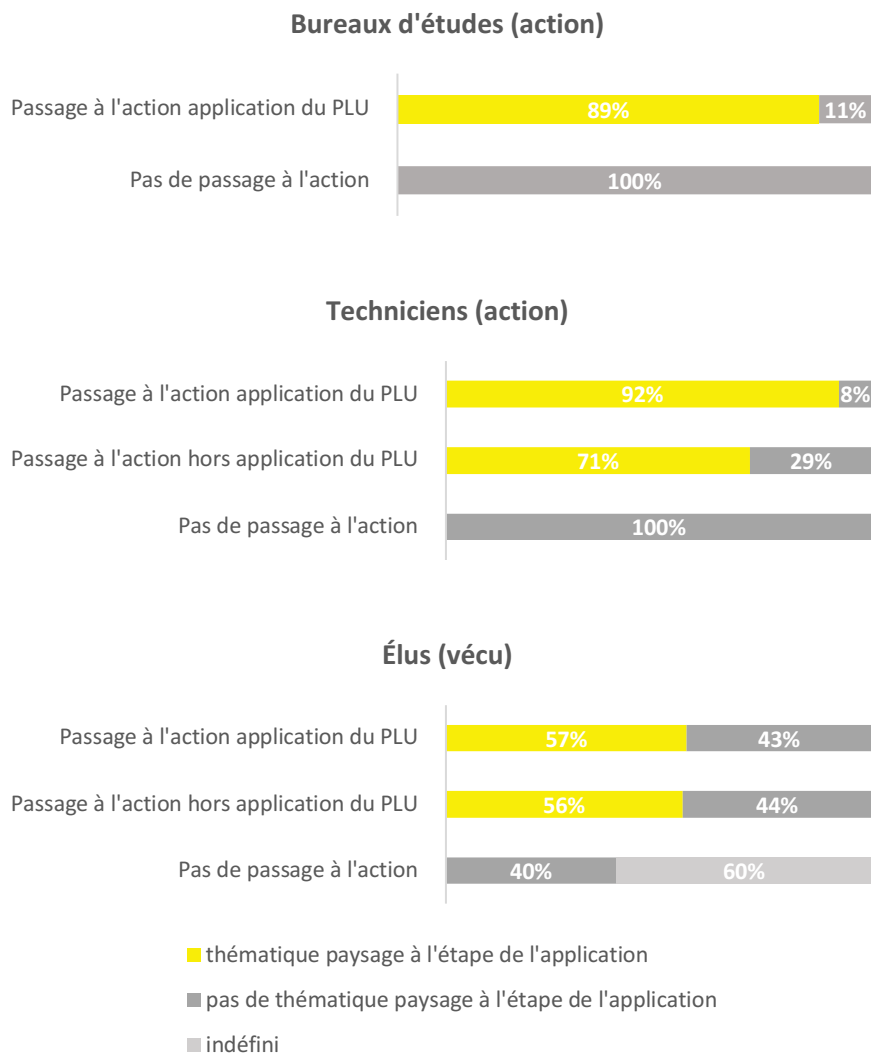
<sup>551</sup> Au profit des thématiques suivantes : gestion de l'eau, agriculture, chemins, densification.

<sup>552</sup> Au profit des thématiques suivantes : trame verte et bleue, nature en ville, patrimoine.



- les **techniciens**, parmi lesquels se distinguent nettement les **chargés de PLU(i)**, qui valorisent plutôt la mention du paysage dans le PLU(i) approuvé, et relativisent l'importance des « passages obligés » antérieurs (démarrage, PADD) ;
- les **élus**, qui sont moins sensibles que les deux précédents groupes au respect de ces points d'étape « paysage ».

#### II.2.4. Influence de la thématique « paysage » à l'étape de l'application du PLU(i), sur le passage à l'action en faveur des paysages



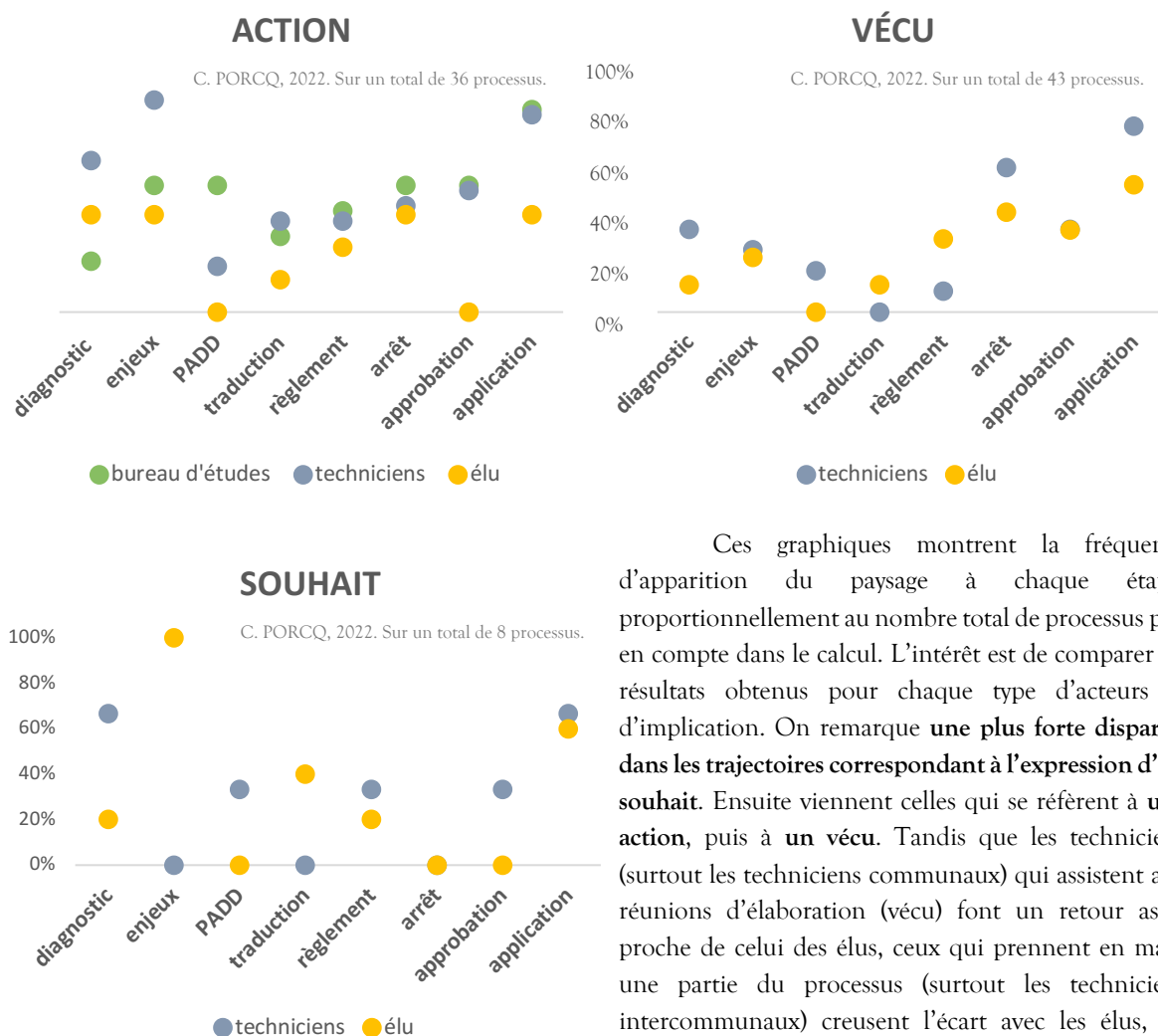
Charlotte PORCQ, 2020. Résultats de l'analyse statistique à partir des 87 processus reconstitués.

**Figure 83 : Évaluation statistique, pour chacune des catégories de processus analysés (100 %), de l'influence de la thématique « paysage » à l'étape de l'application du PLU(i), sur le passage à l'action en faveur des paysages**

Ce dernier bilan statistique au sujet des temps de la traduction du paysage (en tant que *thématique* à part entière), est un peu particulier parce qu'il concerne une étape ultérieure à la fin du processus d'élaboration du PLU(i). Il nous semblait en effet également intéressant de comprendre, lorsque les personnes interrogées y faisaient allusion, comment et sous quelles formes leurs arbitrages allaient selon elles « survivre » au-delà de l'approbation du PLU(i). Or **tous les résultats convergent autour de l'idée que l'action s'exprime alors majoritairement en termes de « paysage »**, même du point de vue des élus.

Compte tenu des commentaires précédents (cf. II.2.1, II.2.2, II.2.3), il apparaît donc que si le paysage est *déconstruit* au cours du processus, il est bien considéré comme un des aboutissements du processus de planification. Cela signifie peut-être en somme que le paysage est plus facilement perçu comme *objet* de l'action, qu'*outil* de progression de la démarche. On peut aussi analyser que le paysage relève du *langage* et de l'*oralité*, plus qu'il n'est *inscrit* ou *transcrit* sur le papier. À ce moment-là, l'interprétation nous emmène sur un terrain plus glissant : étant donné que nous nous basons sur des *discours*, le paysage n'est peut-être qu'une *formule* pour certains, une sorte de *conclusion* hâtive aux contours assez flous, « histoire de » montrer que le paysage est bien au cœur des préoccupations. Néanmoins, nous n'évoquons généralement le paysage dans nos questions qu'en quatrième partie d'entretien (sur cinq), après avoir demandé aux interviewés de faire le récit des processus, pour ne pas influencer les propos (cf. chap. 2).

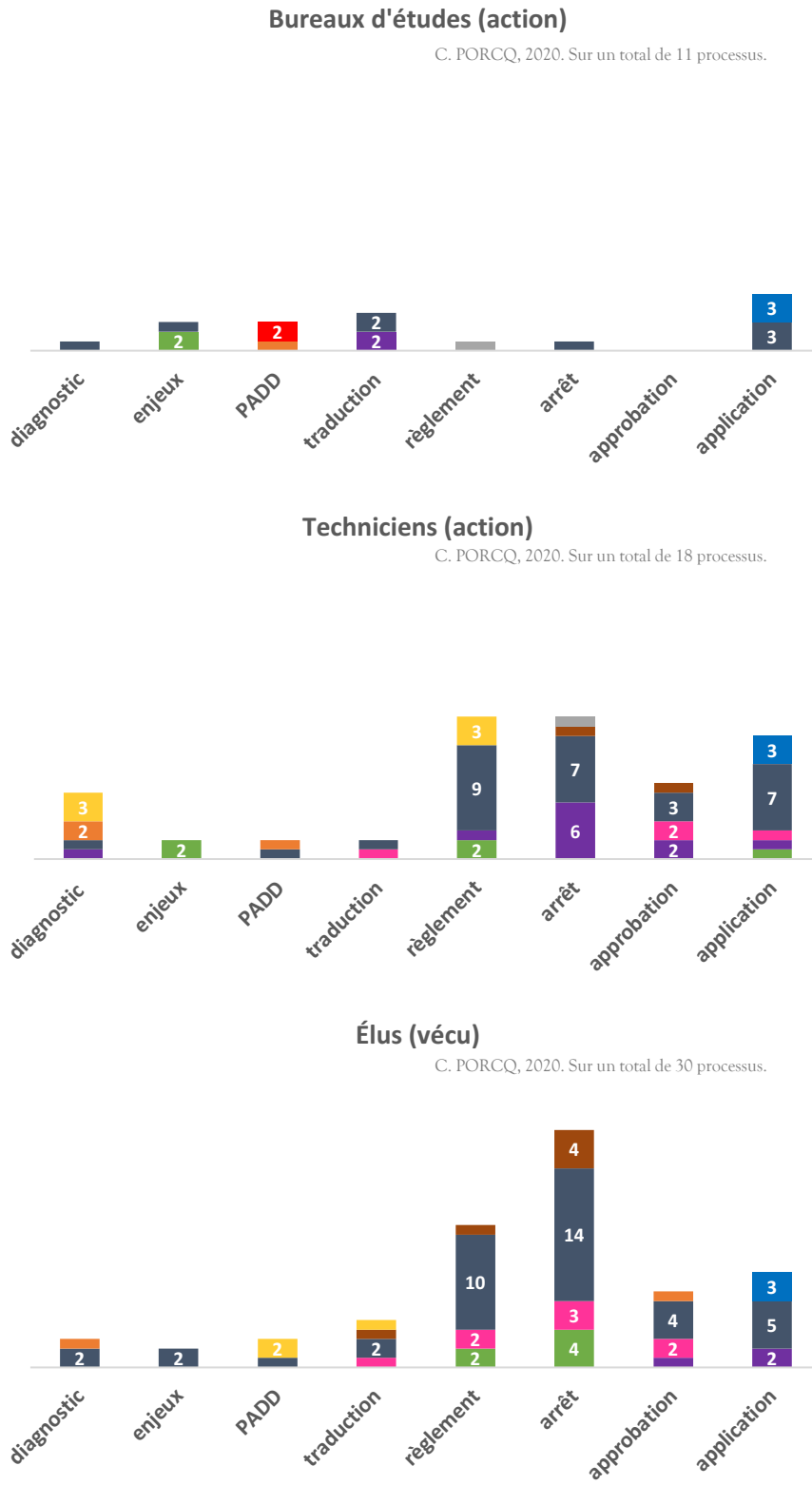
### II.2.5. De fortes disparités dans la fréquence et les séquences d'apparition du paysage, en fonction des acteurs et de leurs niveaux d'implication



Ces graphiques montrent la fréquence d'apparition du paysage à chaque étape, proportionnellement au nombre total de processus pris en compte dans le calcul. L'intérêt est de comparer les résultats obtenus pour chaque type d'acteurs et d'implication. On remarque **une plus forte disparité dans les trajectoires correspondant à l'expression d'un souhait**. Ensuite viennent celles qui se réfèrent à **un action**, puis à **un vécu**. Tandis que les techniciens (surtout les techniciens communaux) qui assistent aux réunions d'élaboration (vécu) font un retour assez proche de celui des élus, ceux qui prennent en main une partie du processus (surtout les techniciens intercommunaux) creusent l'écart avec les élus, en

En revanche, les techniciens ne se fondent pas totalement dans « l'ethos » d'un bureau d'études pour autant, il semble que leurs stratégies soient différentes, surtout au démarrage. Pour finir, ce sont bien les moments clés, détaillés plus haut (*diagnostic*, *PADD*, *approbation*, *application*), qui marquent le plus de divergences (auxquels s'ajoute la phase d'exposition des *enjeux*).

### II.3. Le rôle majeur de certains moteurs des processus



Le dernier paramètre auquel nous nous sommes intéressée concerne les méthodes mises en œuvre par les acteurs pour mener le processus de traduction du paysage à bien. Les histogrammes groupés recensent ces *moteurs*, qui viennent remplacer ou s'ajouter à ceux qui sont indiqués sur la frise « type » (cf. I.2.2). Il est alors possible d'entreprendre une comparaison entre les acteurs, en émettant toutefois la réserve que les résultats affichés se basent à chaque fois sur un nombre différents de processus : par exemple, les élus sont les plus prolifiques en termes de *moteurs*, mais le corpus s'élève à 30 récits, tandis que onze récits composent le corpus pour les bureaux d'études.

Ces précautions étant prises, il est notable que les techniciens et les élus priorisent la phase réglementaire, au contraire des chargés de PLU(i) en bureaux d'études, qui misent davantage sur la période du PADD et la transition avec le règlement (*traduction*).

Figure 84 : Les moteurs, classés par types (les plus fréquents), et par étapes d'apparition, dans les processus permettant un passage à l'action en faveur des paysages en application du PLU(i)

En revanche, un consensus s'opère autour du passage à l'application du PLU(i) comme étant un point d'attention crucial. Le rôle majeur de l'instruction du droit des sols pour faire respecter les objectifs paysagers est

notamment souligné. Il s'agit à la fois pour les instructeurs et les élus de se faire le relai des dispositions arrêtées dans le PLU(i) auprès des administrés, et de se former au paysage ou aux outils techniques qui visent à améliorer ce transfert vers l'aménagement opérationnel. Il s'agit aussi de compter sur des acteurs ressources comme les architectes et les paysagistes conseils, les ABF, les CAUE, avec qui les liens se sont éventuellement renforcés au cours de l'élaboration du PLU(i). On voit d'ailleurs comme **l'importance de l'intervention de certaines compétences spécifiques** ponctuent les récits. Ce résultat rejoint la nécessité d'organiser **des temps de réunion supplémentaires** en deuxième partie, voire en fin de processus. Cependant, ce soutien n'est pas infaillible et certains acteurs peuvent aussi œuvrer en défaveur des enjeux paysagers (les élus municipaux, s'ils expriment des intérêts personnels par exemple). Du moins peut-on préciser que la participation d'étudiants stagiaires, embauchés dans les services des collectivités, est toujours saluée en raison des perspectives qu'ils ouvrent. Au sujet de la séquence réglementaire en particulier, il reste à pointer **la métamorphose des OAP sectorielles** (du côté des élus) **et des OAP thématiques** (du côté des techniciens), de « simples » pièces du PLU(i), **en véritables moteurs de l'action paysagère** dès avant l'approbation du document. Le bureau d'études missionné pour le *PLU de Vitré* a plutôt signalé de telles vertus pour les OAP thématiques rédigées dès le vote du PADD (sur les OAP thématiques de Vitré, voir chap. 7, II).

**L'autre dynamique de fond**, qui traverse tout le processus en parallèle à l'appui sur les acteurs « ressource », **est la réalisation de sorties sur le terrain**. Elles semblent s'inscrire dans des moments stratégiques, comme la désignation des enjeux de territoire (bureaux d'études, techniciens) et la fixation des règles d'urbanisme. On remarque enfin quelques « événements » plus épars comme **la référence au SCoT**. Elle est intégrée par les techniciens et les élus, mais à des étapes différentes : pour les premiers, elle encadre la construction du projet de territoire, en amont et en aval, tandis que pour les seconds, elle se place au cœur même de cette activité (PADD). Elle prouve que les choix d'aménagement relatifs au paysage se pensent non seulement en accord avec le SCoT, mais que leur définition se nourrit des jalons posés par cette politique brossée à plus petite échelle. Les **Systèmes d'Information Géographiques (SIG)** sont cités par les chargés de PLU(i) en tant que méthode intéressante afin de faire avancer les échanges, mais n'apparaissent pas chez les élus. Pour finir, seuls les bureaux d'études évoquent des **études paysagères** en tant que supports écrits renseignant sur les caractéristiques du territoire. De même, il arrive qu'un Atlas départemental de paysages ou qu'un Atlas de la biodiversité soient mobilisés, mais cela reste rare (ce qui justifie leur absence dans les histogrammes). Pourtant, nous avons précédemment indiqué que l'entrée par le paysage était franchement valorisée (cf. II.2.1) ; nous en déduisons qu'elle est animée par des ateliers organisés *dans le cadre* du PLU(i), qui permettent de produire de *nouvelles données*, et des bases de travail *propres* au processus récemment lancé. Nous verrons dans un des exemples choisis en partie III que l'allusion à un instrument de connaissance déjà existant peut être faite de manière plus automatique, et qui s'avère sans doute plus efficace, lorsque les concepteurs du PLU(i) ont l'opportunité de suivre son élaboration en parallèle (cf. III.2.3).

Ces éléments statistiques visent à établir un **premier constat global**, en réponse à notre hypothèse de départ. Ils débouchent aussi sur des propositions d'indicateurs quant aux clefs pour réussir l'élaboration d'un PLU(i) « paysager » (cf. encadré 13). Pour résumer, nous avons réussi à montrer les limites d'une « prise en compte » ponctuelle du paysage, au profit de l'attention à accorder à la **trajectoire d'ensemble**, ce à quoi nous nous attaquons dans la partie suivante. Certaines conclusions peuvent paraître contre-intuitives, puisque l'inscription du paysage dans le PADD et dans les autres volets du document approuvé n'est notamment pas une condition requise en vue d'un passage à l'action. Pour certains acteurs, techniciens ou élus, respecter ce critère est même contre-productif (cf. II.2.2) : en tout cas, il n'est pas retenu comme indicateur de paysage. Les processus ont l'air au contraire d'accueillir « favorablement » les originalités de parcours, incarnées par exemple par des apports extérieurs en cours de route (cf. II.1.3). Ces ingrédients tendent à personnaliser la démarche de planification, ce qui est certainement un atout pour développer une *hybridation* des enjeux de territoire et de paysage. Les dynamiques créées par la multiplication des moteurs donnent une place à l'irruption de *l'événement*, voire de *l'imprévisible* dans les processus.

### III. Les différentes formes de *bifurcation* des processus de planification territoriale et leurs effets sur la traduction du paysage

#### III.1. Les *ruptures* de trajectoires dans le processus de planification de la Communauté de Communes de Brocéliande (C. C. B.)

Le passage à l'action en faveur des paysages, grâce au PLU(i) de la C. C. B., d'après les récits des acteurs\*

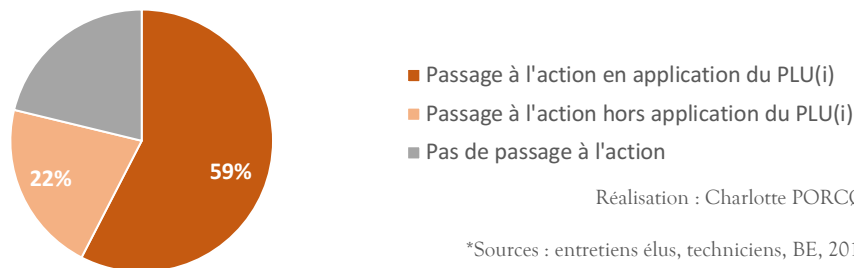


Figure 85 : Une estimation de la répartition de l'action à l'issue du processus d'élaboration du PLU(i) de la Communauté de Communes de Brocéliande, à partir des graphiques chronologiques réalisés pour retranscrire et mettre en forme les récits des acteurs, tous niveaux d'action confondus (action, vécu, souhait). Les pourcentages sont effectués sur le total d'issues exprimées pour ce terrain. Un récit peut être comptabilisé deux fois s'il permet un passage à l'action « en application du PLU(i) » et « hors application du PLU(i) ».

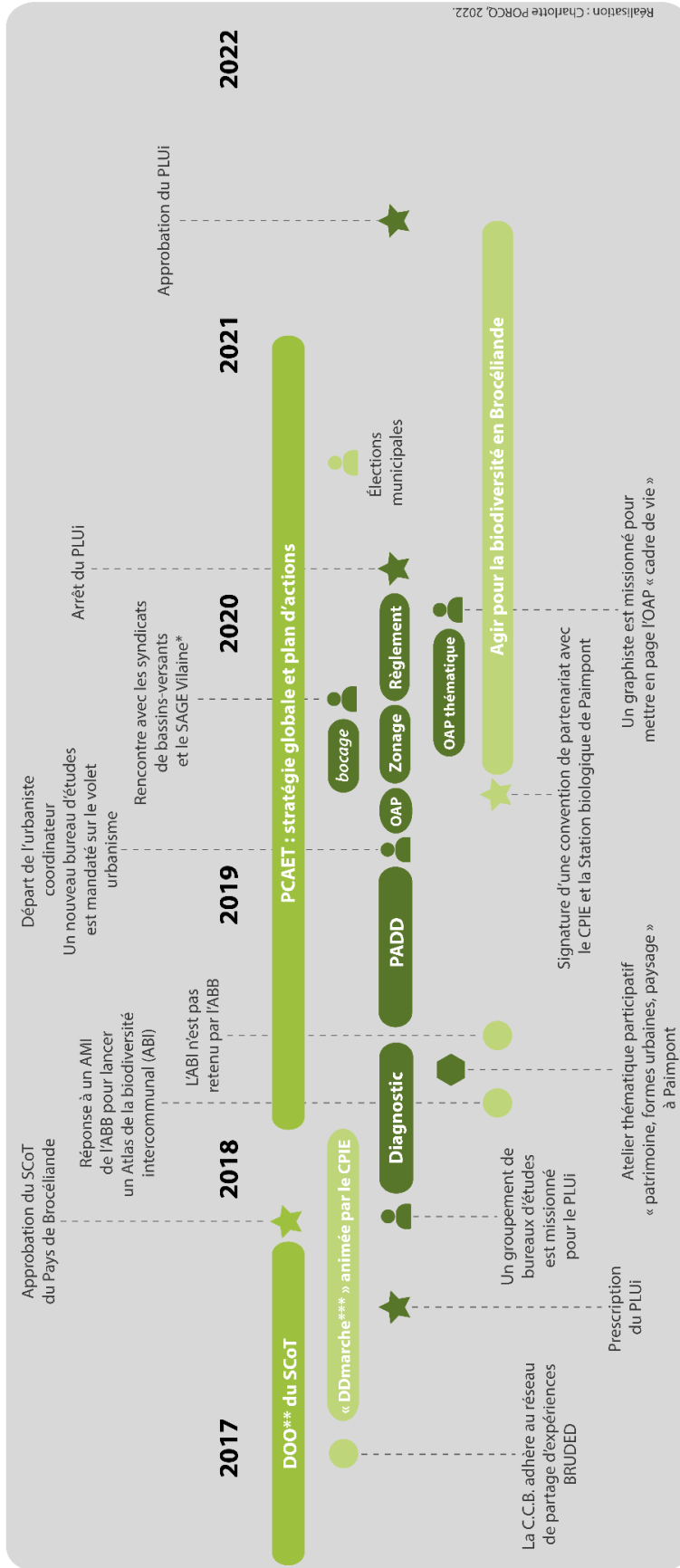
##### III.1.1. Une *rupture* bien identifiée mais *a priori* sans conséquences majeures : le changement de bureau d'études après l'approbation du PADD<sup>553</sup>

Au commencement du processus, la thématique « paysage » est cristallisée au sein d'un atelier thématique participatif « patrimoine, formes urbaines, paysage » qui survient lors de la phase d'identification des enjeux du territoire. Lors de cet atelier, en date du 20 mars 2018, sont réunis : des élus, des habitants et des associations, des personnes publiques associées et les experts intervenants, à savoir le bureau d'études principal en charge du PLU(i) et l'architecte spécialement missionné pour rédiger les OAP. Les participants sont répartis en quatre groupes « 1. grand paysage » (cf. tableau 13), « 2. patrimoine », « 3. cadre bâti/architecture », « 4. ambiances/espaces publics » et sont invités à réagir par rapport à des documents qui leur sont alors présentés, cartes IGN à agrémenter de repérages ponctuels pour les deux premiers groupes, bloc-diagramme d'un village typique à analyser pour le troisième, et images d'entrées de villes, de clôtures et de plantations à commenter pour le quatrième. Ces apports servent ensuite au bureau d'étude afin d'établir un diagnostic complet, notamment constitué de cartes (cf. figure 87) qui recensent les éléments dégagés dans les comptes-rendus des ateliers (cf. tableau 13), encore disponibles en ligne sur le site de la C. C. B à ce jour<sup>554</sup>.

<sup>553</sup> Nous n'analyserons ici que cette rupture car elle est contemporaine de notre enquête de terrain, mais les élections municipales de 2020, qui sont intervenues avant l'approbation du PLU(i) en 2021, marquent également une *rupture* dans le processus (cf. figure 86), qui aurait mérité d'être analysée si notre enquête s'était prolongée au-delà de l'année 2020.

<sup>554</sup> <https://www.cc-broceliande.bzh/habiter/habitat-et-cadre-de-vie/plan-local-durbanisme-intercommunal/>, [consulté le 17.03.2022]

**Le déroulement de l'élaboration du PLUi de la Communauté de Communes de Brocéliande (2017-2021)**



\*SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
 \*\*DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs  
 \*\*\*DDmarche : démarche de Développement Durable

- accord, convention, appel à projet
- intervention d'acteurs
- document cadre, document d'urbanisme
- atelier, réunion, sortie terrain, autre méthode
- plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
- autre document d'urbanisme
- autre

Figure 86 : Frise générale concernant le déroulement de l'élaboration du PLUi de la Communauté de Communes de Brocéliande (C. C. B.), se résumant aux événements majeurs (grâce aux documents édités par les bureaux d'études et le pôle aménagement de la C. C. B., à la presse, au recouplement par les entretiens ou au suivi en temps réel)

Thèmes	Apports Groupe 1 : le Grand paysage
Les paysages remarquables	<p><i>Plusieurs vallées identifiées en tant que paysages remarquables :</i></p> <p>La vallée de la Chèze pour la diversité des espèces (faune/flore)                      La vallée du Serein et La vallée de Rohuel pour ses landes qui se renouvellent naturellement                      La vallée des Vaux                      La vallée du Canut                      Les affluents du Serein – des roches en schiste rouge</p> <p><i>Les étangs :</i></p> <p>Les étangs forestiers (zones tourbières)                      L'étang de la roche et son vieux moulin</p> <p><i>Les bocages et les paysages forestiers :</i></p> <p>Forêt de Paimpont pour son ambiance forestière                      Le Franc Bois (paysage)                      Folle Pensée, Perthuit et Beauvais : un bocage très dense et intact</p> <p><i>Les autres sites identifiés pour leurs paysages remarquables :</i></p> <p>Le site des Forges                      Le rocher de Ruminy - escarpement rocheux                      Fourneaux – son parc paysager                      Le Molan – Motte féodale – manoir du 14ème et la diversité des espèces (faune/flore)                      L'abbaye de Paimpont                      Le secteur du Thélin                      Le secteur de la Murette</p>
Les paysages du quotidien	<p>Des routes qu'on emprunte tous les jours (la RN24 par exemple), des ouvrages (la retenue d'eau de la Chèze-Canut, les éoliennes...)                      La route de Plélan-le-Grand à Paimpont                      Les espaces péri-urbains</p>
Les paysages dégradés	<p>Le bassin de la Chèze – Canut – Les plaines sont dégradées par la culture, en contradiction avec le site.                      Aux abords de la 4 x 2 voies – Vision depuis la route et inversement. Un bocage dégradé...                      Rocher Rominy – Décharge                      Forêt de Paimpont – Dégradée à cause d'une forte fréquentation et l'exploitation forestière intensive                      Un réseau de talus et de bocage vieillissant et dégradé                      Lotissement/zone artisanale en bordure de l'échangeur à Bréal sous Montfort – manque d'intégration                      Manque de connexion de réseaux de cheminements en règle générale</p>
Les perspectives	<p>Un relief dans la partie Ouest du territoire qui permet des perspectives du grand paysage vers les territoires voisins.                      La forêt de Paimpont, en partie haute, est visible depuis les communes voisines au Sud.                      De nombreuses perspectives sur le grand paysage depuis la limite Sud du territoire vers le Camp de Coëtquidan                      Des vues de Rennes depuis la RD 40                      Des vues sur le massif forestier de Paimpont depuis les territoires voisins (RD 312 au Sud)                      Des vues du massif forestier de Paimpont depuis Concoret au Nord                      Des vues depuis le bourg de Monterfil vers le Sud/Sud-Est                      De nombreuses vues sur le grand paysage depuis la RN 24</p>
Les paysages identitaires	<p><i>Les paysages identitaires identifiés sur la carte :</i></p> <p>La forêt de Paimpont pour son paysage mythique (fontaine de Baranton, tombeau de Merlin, Arbre d'Or...)                      La forêt de Paimpont pour son passé industriel (Les Forges, l'étang Bleu, la couronne de la Moutte, fours à chaux...)                      Les moulins au Sud de Saint-Péran                      L'Abbaye de Paimpont                      La Motte Salomon                      La rue traversante de Plélan pour l'ambiance de son espace public et son architecture</p> <p><i>De nombreuses communes ont été repérées pour leur forte identité architecturale :</i></p> <p>Saint-Péran : pour ses constructions en schiste                      Treffendel : Mixité de constructions (anciennes et nouvelles ...)                      Paimpont : Constructions en grès/schiste                      Telhouët : Constructions en terre</p>
Les unités paysagères	<p><i>7 unités paysagères identifiées sur la carte, considérés comme des portions de l'espace homogènes et cohérentes au regard du paysage :</i></p> <p>A l'Ouest du territoire : La masse forestière de Paimpont, c'est l'unité paysagère dominante sur le territoire                      Quatre vallées :                      Au Sud : La Vallée de l'Aff et la vallée du Canut                      Au centre du territoire : La vallée de la Chèze                      Au Nord : La vallée du Serein et les coteaux de Monterfil                      A l'Est : les plaines en arrivant vers le bassin de Rennes</p>

Communauté de communes de Brocéliande, 2018. Compte-rendu des échanges lors des ateliers thématiques permettant d'établir le diagnostic du territoire de la C.C.B., comme premier jalon de la démarche de planification (2017-2021), (en ligne).  
<https://www.cc-broceliande.bzh/habiter/habitat-et-cadre-de-vie/plan-local-durbanisme-intercommunal/> (consulté le 18.03.2022).

Tableau 13 : Compte-rendu de l'atelier « patrimoine, formes urbaines, paysage » (G. 1 : grand paysage), par le bureau d'étude

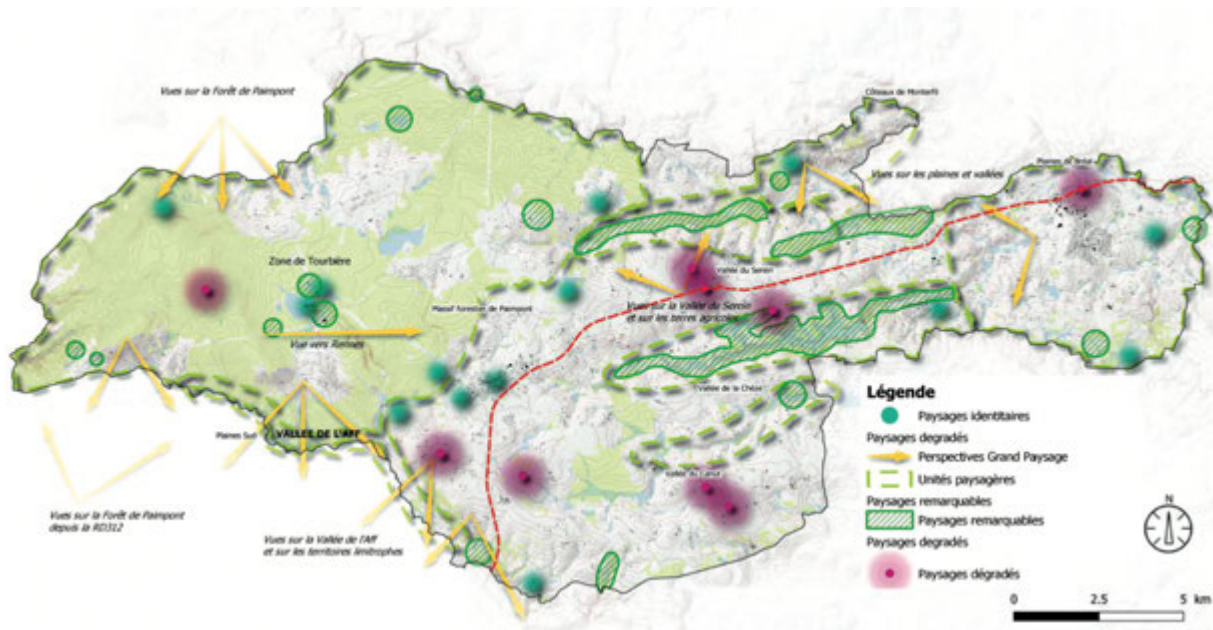


Figure 87 : Carte du rapport de présentation du PLUi de la C. C. B. (2021, p. 135) au sujet du grand paysage, tel que décrit dans le cadre de l'atelier participatif « patrimoine, formes urbaines, paysage » en date du 20 mars 2018. La légende reprend les catégories recensées dans le tableau du compte-rendu de l'atelier (cf. tableau 13), d'où l'on peut déduire que la carte rend compte d'une perception du paysage partagée entre élus, associations, habitants et personnes publiques associées, qui étaient présents lors de l'atelier.

### A. Élaboration du PLUI de la C.C.B. (action de l'architecte) 2017-2020

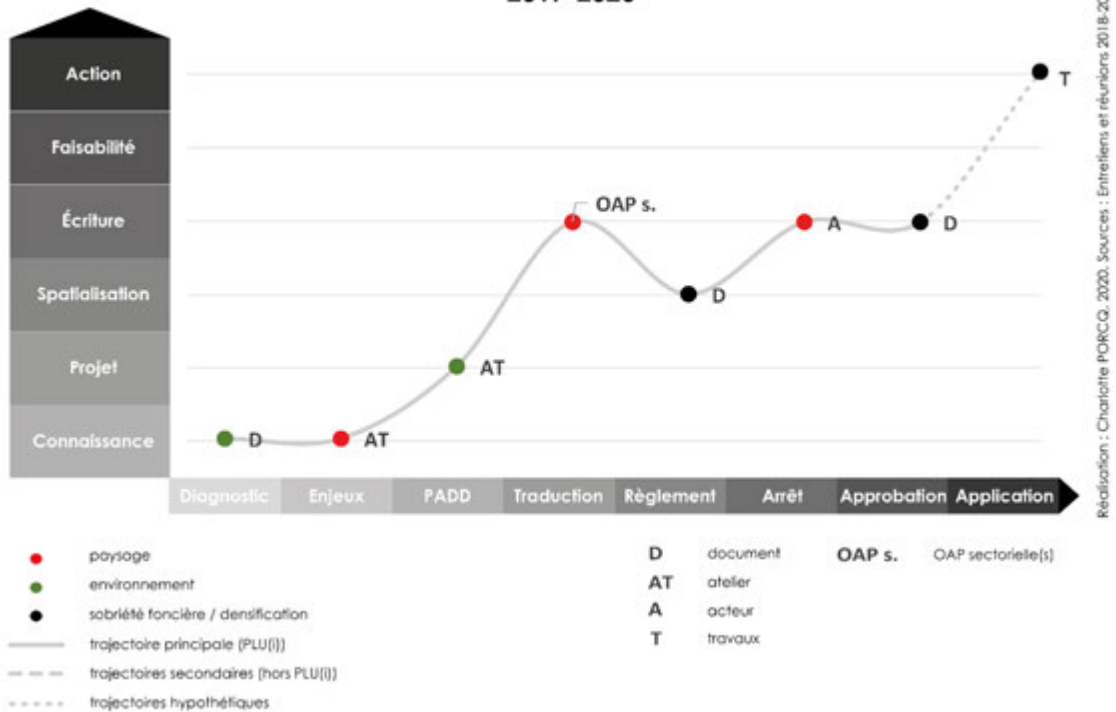


Figure 88 : L'élaboration du PLUI de la C. C. B, telle que conduite par un bureau d'études



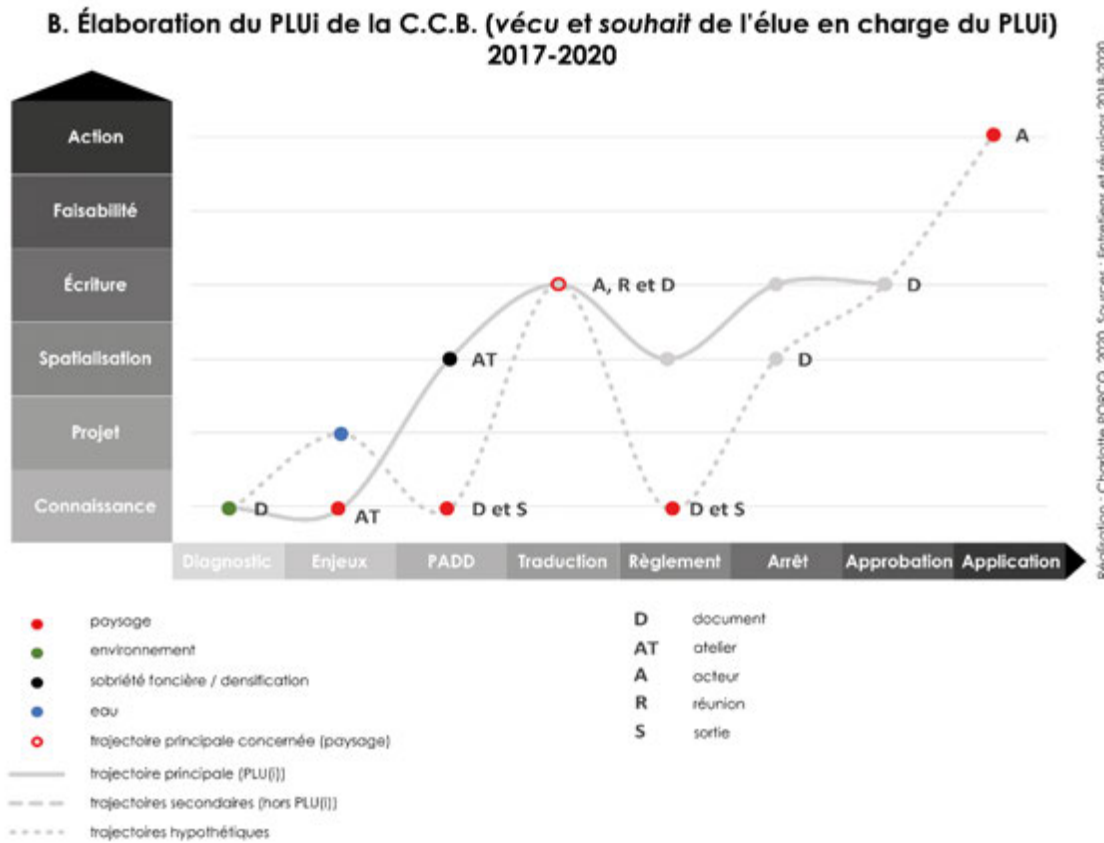


Figure 89 : L'élaboration du PLUi de la C. C. B, telle que vécue et souhaitée par un élu intercommunal

Piloté par une paysagiste<sup>555</sup>, cet atelier « paysage » n'est précisément désigné que par trois des dix acteurs dont les retours ont été exploités dans le cadre de cette enquête. Il s'agit :

- de l'architecte (bureau d'étude, cf. figure 88) ;
- de l'élue en charge du PLUi (élu, cf. figure 89) ;
- de la directrice de l'aménagement de la C. C. B. (technicien, cf. figure 90, C).

Bien que les trois catégories d'acteurs soient représentées, on constate que ce sont les personnes les plus étroitement associées à la démarche de planification par leur statut ou leur fonction qui se distinguent. Parmi elles, tandis que le bureau d'étude (A) et le technicien de la C. C. B. (C) ont tendance à valoriser ce type de méthode, auquel un rôle de *moteur* est conféré généralement en début de processus, l'élue remet en cause le format ainsi que la *temporalité* des ateliers, dont celui consacré au paysage (cf. figure 89, voir trajectoire hypothétique qui traduit le *souhait*) :

« Je pense que ces ateliers concentrés au moment du diagnostic *a posteriori*, je me rends compte que nous aurions eu besoin au moment du PADD et encore plus du règlement et des OAP, d'éléments de diagnostic qu'on n'avait pas eu au départ. [...] Je pense qu'il y a énormément de temps qui a été passé en phase de diagnostic, qui aurait certainement pu être simplifié, pour être peut-être sur un diagnostic progressif, un peu comme un **contrôle continu** en fait, et venir apporter des éléments au diagnostic pour enrichir la démarche. Plutôt que de se dire, on a fait le diagnostic, voilà ce que l'on a trouvé et après on déroule. [...] Ce qu'il faut avoir en tête c'est que le volet paysage a été traité de manière très technique alors

<sup>555</sup> Elle est employée par le bureau d'étude à la tête du groupement afin de réaliser des analyses paysagères pour les PLU/PLUi, mais ses autres missions sont davantage tournées vers l'urbanisme opérationnel (études d'impacts par exemple). Soit dit en passant, la présence d'une paysagiste parmi les experts intervenants n'est jamais soulignée et c'est davantage la nature et/ou le sujet de la rencontre qui sont renseignés.

qu'il aurait peut-être fallu avoir des visites de terrain, pour que tout le monde s'approprie le paysage et peut-être que le travail du bureau d'études aurait mérité d'être remplacé par des ateliers sur le terrain, des visites de site... Je réfléchis en parlant. Moi ce temps de diagnostic je considère que c'est du temps de perdu, de l'argent gâché, peut-être qu'il aurait dû nous coûter deux fois moins cher, ou le même prix étalé dans le temps » (entretien avec Madame M. G., maire, le 5 décembre 2019).

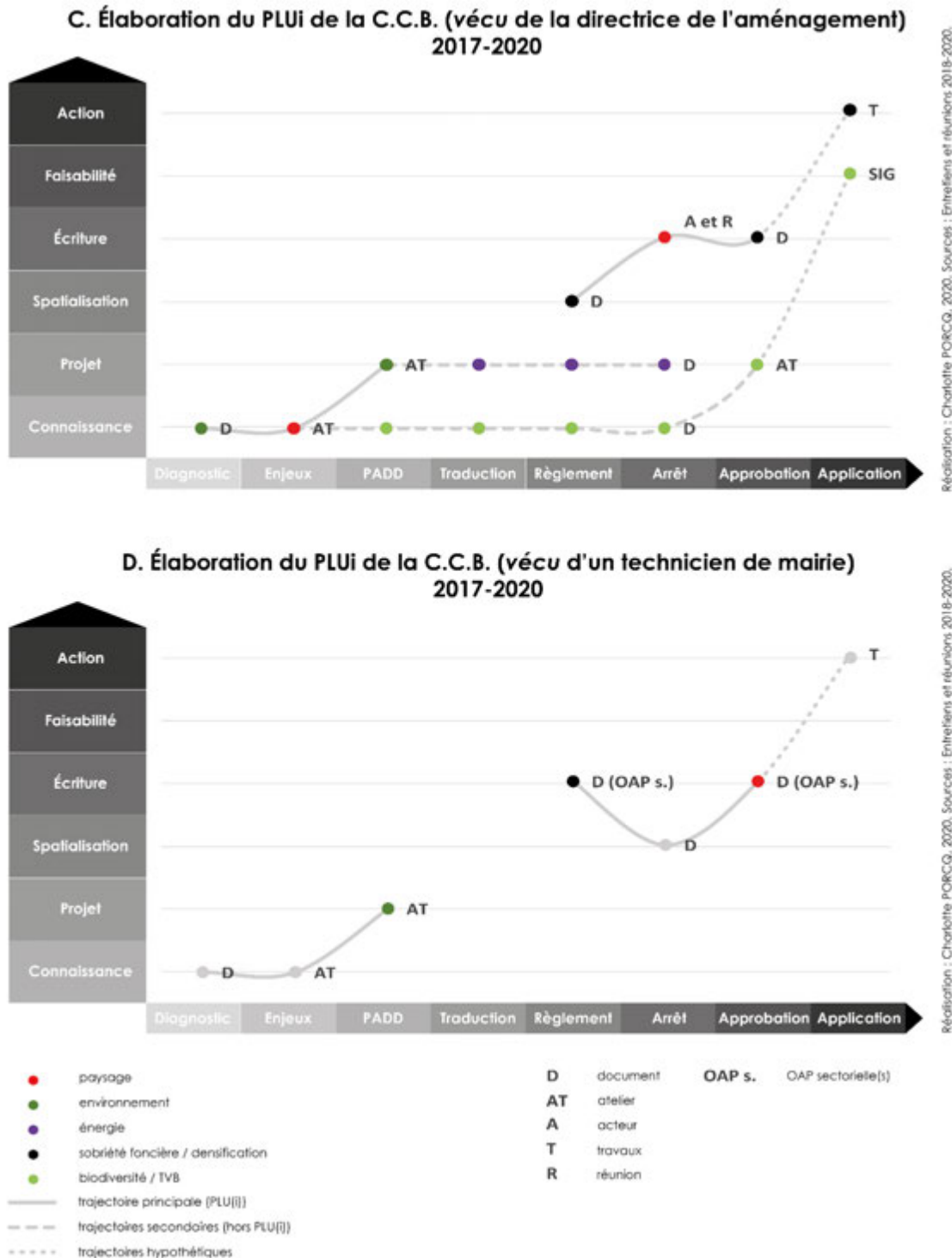


Figure 90 : L'élaboration du PLUI de la C. C. B., telle que vécue par deux techniciens des collectivités territoriales, à l'échelle de l'intercommunalité (C) et de la commune (D)

Mis à part ces trois acteurs, deux autres (un élu et un technicien d'une des mairies de l'EPCI) ont évoqué la phase d'ateliers thématiques en entretien, mais de manière globale, sans isoler celui qui nous intéresse plus particulièrement ici (cf. figure 90 D). Par conséquent, avant même d'aborder le phénomène de *rupture*, on remarque la fragilité de l'ancrage du paysage à l'étape du diagnostic.

En réalité, ce dernier fait figure de « parenthèse paysagère » dans le déroulement du processus, dont le premier tiers possède une coloration plus environnementale que paysagère, tel que relaté par ses protagonistes (cf. figures 88, 89, 90). Cette période de démarrage culmine dans le PADD qui contient en effet un axe sur les enjeux environnementaux, à l'intérieur duquel se dessine un premier sous-axe dédié aux « *ambiances paysagères locales à protéger et promouvoir*<sup>556</sup> » et un second qui n'est que partiellement consacré au paysage, puisqu'il est question de « *préserver les espaces naturels présentant une grande valeur écologique et paysagère*<sup>557</sup> ». Ce projet environnemental au sens large est complété par des intentions d'actions pour la sauvegarde de la biodiversité et de la qualité de l'eau à travers le repérage et le respect des trames vertes et bleues, mais également en faveur des économies d'énergie et des énergies renouvelables, et enfin d'une gestion économe du foncier agricole. Quand l'étape du PADD n'est pas figurée à l'aide d'un point vert foncé (environnement) dans les graphiques chronologiques, c'est la volonté de préservation des milieux qui est mise en valeur (bleu pâle) ou bien l'objectif de sobriété foncière (noir), surtout du côté des élus (cf. figure 89). Lorsque la réduction de la consommation d'espace est la thématique avancée pour caractériser l'élaboration du PADD (dans quatre discours d'élus sur six), le point est placé de telle sorte que les élus décrivent une activité de *spatialisation* - celle des zones constructibles - à ce moment-là. Ainsi, le PADD se résume à ce que la loi Alur et le SCoT du Pays de Brocéliande fixent en termes d'enveloppe foncière, ce qu'il est de toute façon obligé de respecter *a minima*. De surcroît, il renvoie moins à une étape de *projet* que de *pré-zonage* pour la plupart des élus<sup>558</sup>.

C'est une fois le PADD approuvé (cf. figure 86), que nous avons suivi de près les différentes étapes du processus en rencontrant la directrice de l'aménagement à plusieurs reprises, suite à un premier entretien en février 2019, puis en assistant à la plupart des réunions d'élaboration du PLU(i). Pour rappel, c'est sur ce territoire que nous avons observé le plus de séances de travail (cf. chap. 2). La conjoncture, en ce début d'année 2019, est d'ailleurs l'un des facteurs de l'accès facilité à ce terrain d'étude : en raison du départ de l'urbaniste coordinatrice du PLU(i) de la C. C. B., le bureau d'études principal doit renoncer au pilotage de l'ensemble du dossier, instaurant une période de « flottement » durant laquelle toute aide - y compris la nôtre<sup>559</sup> - est considérée comme la bienvenue par l'agent de l'EPCI nous ayant alors reçue en entretien exploratoire. Il faut donc trouver un autre cabinet pour reprendre la mission urbanisme, sachant que l'évaluation environnementale et la rédaction du rapport de présentation incombent toujours au bureau initial, étant donné qu'il a effectué le diagnostic<sup>560</sup>. Cette *rupture* dans la continuité du processus a

<sup>556</sup> PLU(i) de la Communauté de Communes de Brocéliande, PADD, 2021, p. 9.

<sup>557</sup> *Ibidem*, p. 6-7.

<sup>558</sup> Il est certes habituel de localiser les espaces à urbaniser ou de commencer à le faire avant l'approbation du PADD, mais c'est la perception qu'ont les acteurs de cette étape qui nous intéresse. Or, si la directrice de l'aménagement associe le PADD au projet, les élus (et même l'architecte en charge des OAP) ont tendance à mettre en valeur le pré-zonage qui s'effectue durant cette phase d'élaboration. Cela induit que la dimension de projet du PLU(i), mise en avant depuis la loi SRU Du 13 décembre 2000, n'est pas très valorisée par les élus, via le PADD du moins.

<sup>559</sup> Situation qui fera également basculer notre propre méthode d'enquête, d'une simple observation des échanges pendant l'élaboration des OAP, à une observation participante lors du travail de l'équipe sur les haies bocagères (cf. chap. 2).

<sup>560</sup> Le diagnostic territorial ainsi que l'évaluation environnementale sont contenus dans le rapport de présentation du PLU(i), de même que la justification des choix retenus pour établir le PADD (articles R. 151-1 et R. 151-2 du Code de l'urbanisme).

non seulement pour conséquence l'entrée en scène d'un bureau d'études supplémentaire, mais aussi l'intensification de la présence et du poids de la directrice de l'aménagement dans le jeu d'acteurs, au-delà de son rôle de médiateur (cf. figure 91). Le fait d'effectuer une mission d'intérim suite à la défection de l'urbaniste, puis de relai avec le nouveau, la conduit à prendre davantage de responsabilités, à tel point que son statut s'en trouve changé jusqu'à la fin du processus.

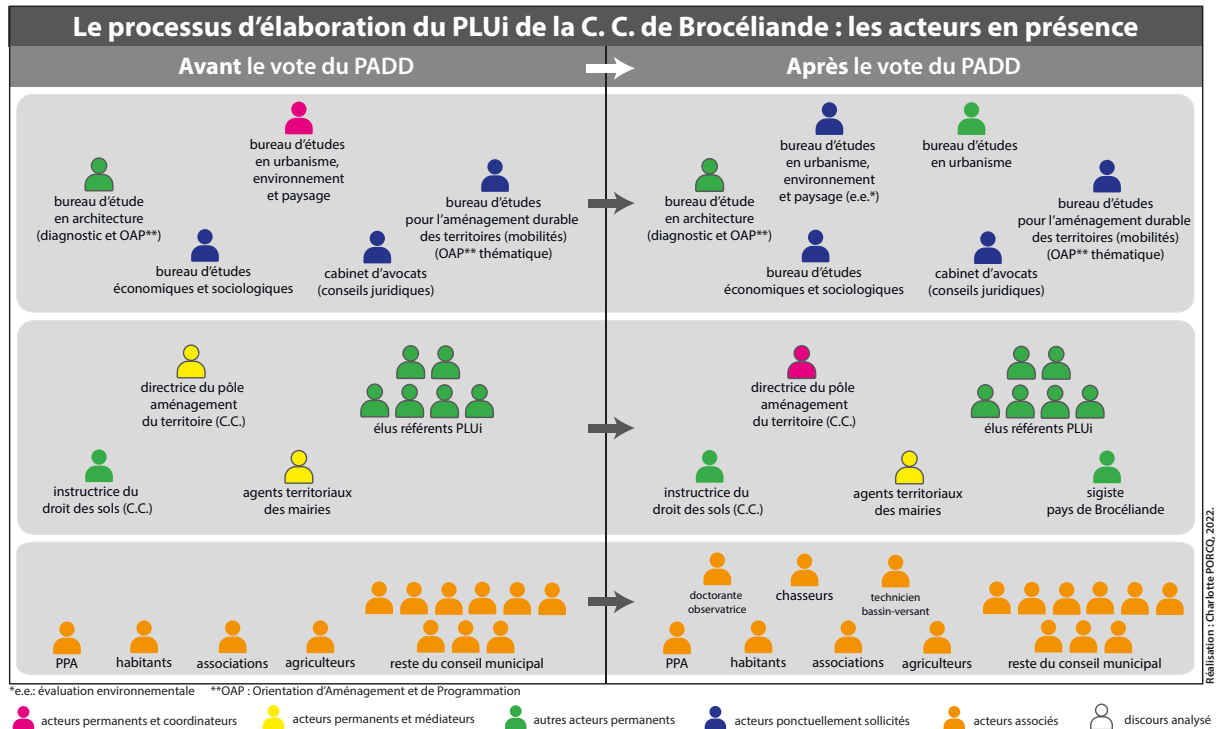


Figure 91 : Schéma comparant le rôle de chaque acteur en vue de l'élaboration du PLU(i) de la C. C. B. (2017-2021), avant et après le vote du PADD

Cette *rupture* est-elle perçue comme telle par les personnes qui racontent leur expérience et quelles en sont les incidences ?

Ce sont les deux techniciens interrogés qui s'expriment en termes de *rupture*, par rapport au changement de bureau d'études (cf. figure 90, C et D). Ils expliquent que le PADD n'a pas servi à la traduction du programme d'action dans le règlement, parce qu'ils n'ont eu le document finalisé en leur possession que très tardivement, après avoir rédigé la majorité des règles d'urbanisme. Cela explique d'ailleurs qu'à l'étape du PADD, la lettre D (pour « document ») ne figure sur aucun des graphiques. À partir de là, le désinvestissement des experts coordinateurs initiaux se manifeste par un délai de production et de réponse aux sollicitations du maître d'ouvrage plus importants, qui a souvent été déploré par les acteurs en réunion. Ainsi, le PADD n'a pas eu ce rôle de *pivot* vers la seconde partie du processus, qui débute essentiellement sur la base du nombre d'hectares ouverts à la construction, sans prendre soin de détailler toutes les options réglementaires possibles, relatives à toutes les ambitions affichées dans le PADD. Le fonctionnaire de mairie met le doigt sur le paradoxe qui en résulte, entre respect des objectifs de densification, et *inapplication* - voire *inapplicabilité* ? - des « phrases trop générales du PADD<sup>561</sup> » concernant la préservation des ressources naturelles. Il aurait en effet souhaité organiser en même temps la récupération des eaux pluviales, pour plus de cohérence :

<sup>561</sup> Entretien avec Madame O. H., responsable urbanisme et développement en mairie, le 16 décembre 2019.

« On sent vraiment les changements climatiques par exemple, on a une vraie problématique d'eau et on l'a encore vu cet été. Donc il faudrait profiter d'avoir des terrains nus pour mettre en place la récupération des eaux pluviales, dans les OAP, donc que dans les zones AU pour commencer, et en fait ils [i.e. le groupement de bureaux d'études] nous ont répondu : "La demande de la commune est intéressante mais trop précise et potentiellement trop contraignante". Non enfin là je ne comprends plus, par rapports aux buts qu'on s'était donnés. On va tellement vite, **et puis avec le changement de bureau d'études je ne suis pas sûre que les ateliers du début aient finalement apporté grand-chose...**, qu'on n'a pas le temps de se dire que c'est une vraie problématique à prendre en compte parce que là concrètement quand j'en ai parlé au directeur des services techniques il m'a dit "oui c'est sympa, on nous demande de densifier à fond, mais on ne s'occupe pas du traitement des eaux pluviales donc c'est aux communes de se débrouiller avec des flux qui vont devenir ingérables" », (entretien avec Madame O. H., responsable urbanisme et développement en mairie, le 16 décembre 2019).

Il semble qu'au caractère trop générique du PADD, vient en effet s'ajouter le problème lié à la perturbation du déroulement de la procédure, rappelé dans la citation ci-dessus. On peut penser que si l'étape de traduction ne s'était pas ainsi trouvée empêchée, elle aurait peut-être aidé à préciser les axes du PADD. Néanmoins, la *rupture* ne fait que renforcer les faiblesses du PADD, qui peine manifestement à être un document de projet aux yeux des élus, même lorsqu'ils n'évoquent pas le hiatus lié au changement de bureaux d'études (cf. figure 89).

Notre intérêt se tourne désormais vers la suite des événements afin de mesurer l'impact de la *rupture* occasionnée par le bouleversement du schéma d'acteurs : dans le récit de ces deux techniciens, **ce réarrangement imprévu entraîne-t-il de fortes irréversibilités ?** Si l'on ne s'intéresse pour l'heure qu'à l'issue globale du processus, soit l'achèvement du dossier de PLUi dans son entier, la réponse est négative. Bien que la thématique paysagère ne soit pas portée jusqu'au bout, le montage du PLU(i) s'achève sans autre péripétie et la trajectoire empruntée ne se caractérise pas par des écarts de taille par rapport au modèle « standard » (cf. figure 73). Dans la figure 90. C, la trajectoire est simplement décalée dans le temps et dans la figure 90. D, l'activité d'écriture encadre le dessin du zonage. Les *bifurcations* qui créent de nouveaux chemins en dehors de la trajectoire principale, visibles sur la figure 90. C, ne sont pas dues à la *rupture* qui suit immédiatement, puisque le Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) dans lequel il s'agit de poursuivre les réflexions menées dans l'un des ateliers a été prescrit avant le PLU(i), de même que la décision de créer un Atlas de la Biodiversité Intercommunal (ABI), qui est à peu de choses près contemporain du lancement du PLU(i) (cf. figure 86). Il était convenu dès le départ, dans l'esprit de la directrice de l'aménagement de la C. C. B., de mettre au maximum en lien toutes les démarches en cours, tout en continuant de reconnaître un domaine d'action spécifique à chacune d'elles. C'est pourquoi certaines idées touchant aux enjeux climatiques et écologiques sont conservées afin d'être développées dans des cadres plus spécialisés, déjà existants en parallèle du PLU(i).

Le paysage fait une (ré)apparition certes fugace mais notable dans les deux discours. Cela renforce *a priori* le constat selon lequel la *rupture* n'est *pas irréversible*, dans le sens où elle ne signifie pas non plus un abandon complet de la thématique. Dans la figure 90. D, l'acteur critique le choix d'élaborer les OAP avant le règlement graphique, car ce système contrarie selon lui la mise en contexte géographique et temporelle des projets d'aménagement (les zones AU), par rapport à l'ensemble du territoire intercommunal (le reste du zonage). Toutefois, nous savons que cet ordre n'est pas le fruit d'une modification du calendrier, étant donné que celui établi le 30 novembre 2017<sup>562</sup> est toujours d'actualité

<sup>562</sup> Réunion publique de concertation du 30 novembre 2017. Support de présentation disponible en ligne, [consulté le 18.03.2022]. <https://www.cc-broceliande.bzh/app/uploads/2017/10/Elaboration-du-Plan-Local-d%E2%80%99Urbanisme-Intercommunal-Reunion-publique-de-concertation.pdf>

en mars 2019 (cf. figure 86, « OAP »), soit après *l'événement perturbateur* dont nous examinons ici les conséquences. Ces OAP intègrent des prescriptions paysagères, notamment pour les secteurs en extension urbaine où il est préconisé de planter des haies, afin de gérer la transition avec l'espace agricole en camouflant le front bâti. Le technicien compare ces OAP aux règlements de lotissements, auxquels une liste des essences autorisées est souvent jointe, sans qu'elle ne soit véritablement respectée dans les faits « *parce qu'il est difficile d'expliquer le bien-fondé de ces règles aux gens, surtout quand on n'y connaît rien soi-même*<sup>563</sup> » mais qui « *justifie les honoraires démesurés des bureaux d'études qui font les règlements de lotissement*<sup>564</sup> ». Un peu à l'image de l'atelier « patrimoine, formes urbaines, paysage », il semble, dans les dires de l'agent, que le paysage soit une *case à cocher* aussi bien dans la méthode que dans les documents produits. Dans ce cas, les changements provoqués sont moindres parce que le paysage n'est pas un ingrédient profondément ancré dans le processus, et donc dépendant de ses fluctuations. Ainsi ce seul témoignage ne nous autorise pas à conclure pour l'instant à une quelconque influence de la *rupture*, que ce soit sur la reprise de la procédure de planification, ou sur l'intégration du paysage dans le PLU(i) approuvé.

Si l'on revient à la figure 90. C, on apprend que le paysage émane de l'intervention d'un acteur ou de plusieurs acteurs, peu de temps avant l'arrêt du document et au sein d'une séquence principalement dédiée à l'enjeu de réduction de la consommation foncière et/ou de densification du bâti. La directrice de l'aménagement évoque ici les échanges entre l'instructrice du droit des sols et les élus en réunion autour de l'application des règles paysagères, dont celles qui existent déjà dans les anciens PLU des huit communes de l'EPCI, et qu'elle a l'habitude de faire respecter. Il s'agit par exemple des nuanciers communaux de Plélan-le-Grand et de Monterfil. Là encore, ces rencontres étaient prévues dès le départ et l'instructrice est un acteur présent de manière quasi-permanente depuis les premières séances de travail sur le PLU(i) (cf. figure 86).

**Les indices dont nous disposons à ce stade sont relativement minces, mais ne paraissent pas désigner la *rupture* comme *incident déclencheur d'une réelle bifurcation*.** On est même en droit de se poser la question de savoir pourquoi les deux acteurs signalent la *rupture*, si elle n'a globalement pas d'impact sur le processus. Nous nous souvenons que parmi les résultats contre-intuitifs présentés dans la deuxième partie de ce chapitre (cf. II), le PADD n'apparaissait pas comme une étape décisive pour la prise en compte du paysage dans l'aménagement, d'après les récits des techniciens des collectivités, tous terrains de recherche confondus. En revanche, cela ne les empêche pas de mentionner fréquemment ce stade d'avancement de la démarche, car c'est un point de repère important, surtout pour ce type d'acteurs. Les techniciens sont garants du bon déroulement de la procédure et de la compilation des pièces écrites, après en avoir accusé bonne réception auprès du maître d'œuvre. En outre, bien que l'inscription de la thématique au sein du PADD ne soit pas un facteur déterminant pour l'action sur les paysages, cela ne signifie pas que cette pièce du PLU(i) ne soit pas efficace à d'autres égards. Ainsi, en toute logique par rapport aux arguments que nous venons ici de donner, l'absence du document de projet est signalée au moment de la traduction ; pour autant cela ne provoque pas de basculements profonds quant au paysage.

Quant aux bureaux d'études, il nous a surtout paru essentiel de capter le témoignage de l'acteur ayant suivi le plus grand nombre d'épisodes du processus. L'architecte en charge des OAP se distinguant des autres experts par sa longévité, nous avons donc décidé de retenir sa perception en priorité (cf. figure 88). Or il s'avère que l'élaboration des OAP a constitué une sorte de parenthèse, voire de *transition*, à la charnière entre le PADD et le reste du règlement, qui a été d'autant mieux accueillie qu'elle

<sup>563</sup> Entretien avec Madame O. H., responsable urbanisme et développement en mairie, le 16 décembre 2019. Le problème de la formation au paysage se pose dans ce cas précis.

<sup>564</sup> *Ibidem*.

coïncide avec la phase de crise dont nous cherchons à mesurer l'importance sur les décisions prises pendant le processus de planification territoriale. De fait, l'architecte ne s'exprime pas en termes de *rupture* juste après le vote du PADD, étant donné que ses missions n'ont pas été modifiées, à ceci près qu'il fait équipe avec d'autres urbanistes que ceux côtoyés pendant le diagnostic.

### III.1.2. La rupture : épaisseur temporelle et richesse des recompositions

C'est en nous concentrant sur les courbes dédiées à des points de règlement précis, et à des outils fréquemment mis à profit pour traduire le paysage dans le PLU(i), que notre analyse s'étoffe et que les résultats sont affinés. Les trajectoires suivies par la directrice de l'aménagement en tant que nouvelle coordinatrice des échanges entre les autres techniciens des mairies, le groupement de bureaux d'études, les élus, et les acteurs associés, sont les plus parlantes.

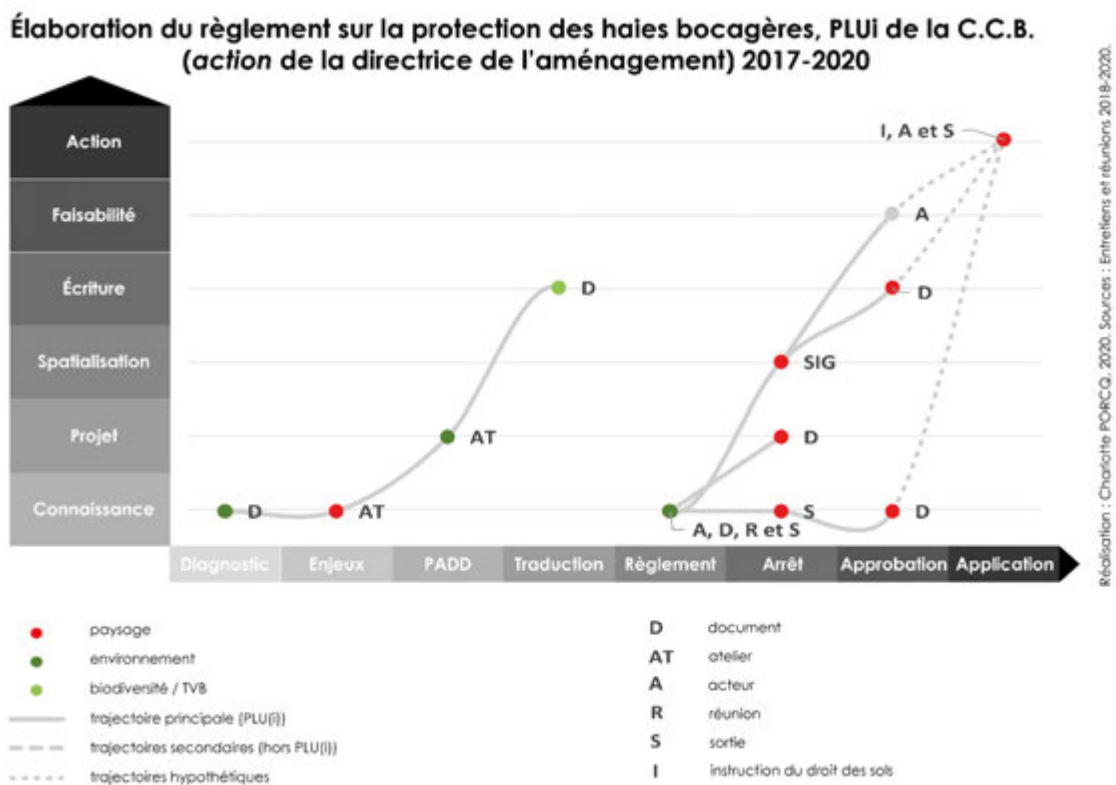


Figure 92 : L'élaboration du règlement sur les haies bocagères dans le PLU de la C. C. B, tel que piloté par la directrice de l'aménagement de la C. C. B.

Le cas du traitement des haies bocagères dans le PLU(i) illustre à quel point un « événement » *imprévu et perturbateur* - sans même aller jusqu'à parler de *bifurcation* pour l'heure - possède une « épaisseur<sup>565</sup> » temporelle à prendre en compte et explorer dans l'analyse. Il engage un certain nombre de paramètres et il serait illusoire de vouloir le saisir en une seule date, de le décrire en une seule phrase. Nous en laissons d'ailleurs le lecteur juge, au moyen de l'exposé qui suit. Si le classement des haies dans le règlement incombe bien au nouvel urbaniste, il est nécessaire qu'il s'appuie sur l'inventaire réalisé dans la phase de diagnostic par le bureau d'études qui pilotait le PLU(i) à l'origine. Sur la demande de la

<sup>565</sup> Claire Bidart, Damien Brochier, « Les bifurcations comme changements d'orientation dans un processus », in Ariel Mendez (dir.), *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010, p. 180.

directrice de l'aménagement, le cabinet en question fournit donc les grandes cartes au format A0 réalisées, ainsi que la base de données SIG qui a permis de répertorier les haies selon leur rôle majeur (« corridor écologique », « habitat », « hydrologique »), bien qu'il ne soit pas habituel de livrer cette table attributaire :

« Je pense que c'est dangereux de leur donner la table attributaire [...]. Je pense que la classification peut être intéressante à la limite pour le porteur, justement pour la C. C. B pour aider les élus à s'orienter sur un mode de protection des haies. C'est un calcul mathématique la table, on rentre des données qui peuvent être jugées complètement arbitraires à un moment donné et qui le sont, c'est juste qu'il faut arbitrer et faire des choix justement... La note qu'on a attribuée à chaque haie est également complètement arbitraire, c'est de la concertation en interne, et l'expérience qu'on a sur l'identification des haies, et puis sur les enjeux sur le territoire, donc c'est complètement géographique. On sait que sur le territoire il y a un gros enjeux eau potable donc on va surélever toutes les données relatives à l'alimentation en eau potable par exemple. [...] Donc c'est vraiment une aide à la décision et c'est un outil qui n'est pas voué à être saisi tel quel », (entretien avec Madame A. Q., chargée d'études environnementales en bureau d'études, le 3 mai 2019).

id	CONTINUTE	PENTES	SUP 100ML	AEP	PERPENDI	ZH	HYDROLOGIE	CORRIDOR	HABITAT	NOTE TOTAL	ROLE PRIN	DIST CE
1	1	2	0	1	0	0	0	0	1	5 HYDRO		0
2	2	2	0	1	0	0	1	1	1	6 HYDRO		0
3	3	2	0	0	0	0	1	1	1	5 HYDRO		0
4	4	2	0	1	0	3	1	1	1	9 HYDRO		0
5	5	2	0	0	0	0	0	0	1	4 HABITAT		0
6	6	2	0	0	0	0	0	2	1	6 HYDRO		2
7	7	2	0	1	0	0	0	2	1	7 HYDRO		2
8	8	1	0	1	0	0	1	1	1	5 HYDRO		0
9	9	0	0	1	0	0	0	0	1	3 HYDRO		0
10	10	1	0	1	0	3	0	0	1	7 HABITAT		0
11	11	2	0	1	0	3	0	0	1	8 HABITAT		0
12	12	0	0	0	0	0	0	0	1	1 HYDRO		0
13	13	0	0	0	0	0	0	0	1	2 HABITAT		0
14	14	2	0	1	0	3	0	0	1	8 HABITAT		0
15	15	1	0	0	0	0	0	0	1	3 HABITAT		0
16	16	1	0	0	0	0	0	0	1	3 HABITAT		0
17	17	2	0	1	0	0	0	0	1	5 HABITAT		0
18	18	2	0	1	0	3	0	0	1	8 HYDRO		0
19	19	2	0	0	0	3	1	1	1	8 HYDRO		0
20	20	1	0	1	0	0	1	1	1	5 HYDRO		0
21	21	1	0	0	0	0	0	0	1	3 HABITAT		0
22	22	1	0	0	0	0	0	0	1	2 CORRIDOR		0

Figure 93 : Extrait de la table attributaire fournie par le bureau d'études environnementales à la directrice de l'aménagement de la C. C. B. La note totale indique le cumul de fonctions de la haie bocagère recensée, donc son importance dans le fonctionnement de l'écosystème, et la colonne suivante identifie son rôle majeur.

La situation est différente puisqu'habituellement, l'expert à qui nous venons de donner la parole va jusqu'au bout du travail, et se sert des notes attribuées aux haies de façon purement mathématique, comme il l'explique, afin de déterminer lesquelles cumulent le plus d'enjeux et pour lesquelles il juge ainsi pertinent de proposer un classement en Espace Boisé Classé (EBC)<sup>566</sup>. De peur que la protection des haies ne se ressente de cette passation inhabituelle et inconfortable entre les deux bureaux d'études, la directrice de l'aménagement décide de prendre en main le dossier bocage. N'étant pas elle-même experte du paysage mais animée d'une conscience paysagère personnelle, et étant au contact d'élus plus actifs sur les questions écologiques que paysagères, elle craint que ce sujet ne soit d'autant plus éclipsé dans le processus qu'il ne se déroule pas comme prévu.

<sup>566</sup> Il s'agit du régime de protection le plus strict, qui interdit la coupe et l'abattage (art. L. 113-1 et sq. du Code de l'urbanisme). Voir chap. 3, II.2.3.



Très vite, ainsi que l'avait prédit la chargée d'études environnementales citée ci-dessus, la répartition selon les fonctions des haies se révèle assez hermétique, et le besoin se fait sentir de reprendre cet inventaire - certes établi sur informatique, mais ayant le mérite de croiser plusieurs sources de données<sup>567</sup> - à la lumière de l'expérience de terrain des élus. S'inspirant des conseils délivrés par l'Établissement Public Territorial du Bassin de la Vilaine (EPTB Vilaine) à travers un guide alors tout récemment publié en ligne<sup>568</sup>, la directrice de l'aménagement propose aux élus de monter des groupes de travail « bocage<sup>569</sup> » au sein des communes afin d'amender le recensement des linéaires, dont les inexactitudes nécessitent une reprise plus conséquente que ce qui avait été imaginé au départ. D'un travail de classement qui devait avoir lieu dans le prolongement du vote du PADD, on revient donc à un inventaire, tel que préconisé dans le cadre du SAGE Vilaine :

« En effet, l'effort de prospection ne peut pas se mesurer uniquement sur la base des informations existantes (pré-localisations, éventuels inventaires existants) et de la situation géographique. Le groupe d'acteurs locaux à travers sa connaissance du territoire aidera le prestataire à définir cet effort d'inventaire terrain. Le groupe de travail est chargé d'examiner et de fiabiliser le travail d'inventaire du prestataire. En cas de contestation, d'oubli ou de doute sur l'identification ou la délimitation d'un élément de bocage, le groupe de travail se rend sur le terrain avec le chargé d'étude afin d'examiner la situation. [...] Sa composition (identité et représentation de chaque membre du groupe) sera précisée dans le rapport lié à l'inventaire<sup>570</sup> ».

La *rupture* se matérialise dans la courbe (cf. figure 92) à l'étape de la traduction - soit une étape plus tard en comparaison des dernières courbes présentées (cf. figure 90) -, et s'accompagne d'un *changement de trajectoire*. D'une traduction réglementaire qui serait sans doute intervenue en faisant l'économie d'un temps de concertation spécifique au bocage<sup>571</sup>, un détour par des réunions en salle avec des habitants et des exploitants agricoles et/ou des sorties sur le terrain<sup>572</sup> est entrepris, afin d'acquérir une meilleure connaissance des linéaires bocagers ou simplement de vérifier l'évolution de ceux-ci dans des secteurs moins fréquemment visités au quotidien. L'action redémarre donc au niveau le plus bas sur

<sup>567</sup> Données transmises par la collectivité, sur orthophotographies anciennes. 1. Photographie aérienne de 2018. 2. Ajout des replantations réalisées avec l'aide du programme Breizh Bocage. 3. Géolocalisation sur la base du cadastre et non plus sur la photographie aérienne.

<sup>568</sup> EPTB Vilaine, « SAGE Vilaine. Guide d'inventaire et de protection du bocage à destination des collectivités », 2018 [en ligne], [consulté le 23.03.2022]. <http://atvbv.fr/documentation/sage-vilaine-guide-d-inventaire-et-de-protection-du-bocage-destination-des-collectivites>

<sup>569</sup> Les groupes de travail « bocage » sont « idéalement » constitués, d'après le guide : d'un élu, d'un exploitant agricole, d'un représentant d'association de protection de l'environnement (ne vivant pas forcément dans la commune), d'une ou plusieurs personnes représentant la mémoire de la commune, d'un chasseur, d'un référent technique des structures de bassins-versants concernées.

<sup>570</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>571</sup> Le bureau d'études considère que cette concertation a eu lieu pendant l'atelier thématique environnement, durant la phase de diagnostic.

<sup>572</sup> L'avantage des sorties sur le terrain pour les élus est d'effectuer un contrôle final des modifications de l'inventaire apportées par les habitants et les agriculteurs lors des réunions en salle, au cas où certains d'entre eux anticiperaient la disparition de certaines haies dans leur propre intérêt, ainsi qu'a pu le constater le maire de Maxent. Dans cette commune en particulier, la phase de diagnostic avait déjà révélé que l'inventaire préexistant était pauvre en données, par rapport aux haies bocagères recensées pour les autres communes de la C. C. B. Les groupes de travail « bocage » étant placés sous l'autorité de chaque maire, la précision du travail rendu à la C. C. B. afin d'alimenter le PLU(i) dépend de l'investissement et du volontarisme que chaque élu y met. Ainsi, certaines communes se sont cantonnées à une ou deux réunions, quand d'autres ont entrepris des séances sur le terrain, voire une mission d'inventaire de vaste ampleur à Maxent, avec l'aide d'un technicien de bassin-versant.

le schéma (cf. figure 92), qui indique que de nouvelles connaissances sont acquises à ce moment-là<sup>573</sup>. De plus, l'approche du bureau d'études, qui s'apparente à l'écologie scientifique, laisse, au fur et à mesure de la reprise du processus, la place au paysage. **À ce titre, il est possible d'envisager qu'une bifurcation s'est produite. Ainsi, celle-ci ne s'effectue pas soudainement, d'où « l'épaisseur » annoncée plus haut** (entre parenthèses, il est fait référence de manière indicative aux *étapes du processus* sur la figure 92) :

1. (PADD) la chargée d'affaires « urbanisme » quitte le bureau d'études coordinateur, qui est obligé de céder la compétence à un autre ;
2. (traduction) la directrice de l'urbanisme décide de piloter la partie réglementaire concernant les haies bocagères, tout en prenant davantage de responsabilités dans le processus de planification de manière générale, ayant dû assurer le relai entre les deux bureaux ;
3. (règlement) des manques ou des erreurs étant identifiés dans l'inventaire des haies, et sur la recommandation de l'EPTB Vilaine, des groupes de travail « bocage » sont formés dans les huit communes, non seulement pour réfléchir au degré de protection appliqué aux arbres et aux talus, mais d'abord pour rectifier et compléter le diagnostic ;
4. (arrêt) le paysage finit par être cité à de nombreuses reprises comme argument en faveur de la conservation des haies, par les habitants en particulier, sur leurs itinéraires de promenade, et ces linéaires sont même proposés pour un classement en EBC, comme à Saint-Thurial ; l'enjeu « paysage » fait davantage consensus que les critères écologiques, qui suscitent de nombreux débats à l'échelle communale.



Photographie 10 : Des haies bocagères bordent un itinéraire de promenade et des parcelles bâties, à Saint-Péran (C. C. B.), Charlotte Porcq, janvier 2020. Elles sont valorisées pour leur enjeu paysager par les habitants et les élus.

À partir de là, plusieurs solutions se dessinent, notamment face à la disparité des retours des huit groupes au sujet des niveaux de protection souhaités. La figure 92 présente alors une *bifurcation*, c'est-à-dire une « fourche », au sens de l'étymologie latine du mot<sup>574</sup>. La révision de l'inventaire mène à un *croisement*, un *carrefour* :

<sup>573</sup> Si l'on compare la figure 92 et la figure 89, on observe que ce mouvement de retour à la connaissance à mi-chemin correspond au souhait de l'élue en charge du PLUi.

<sup>574</sup> M. Bessin, C. Bidart, M. Grossetti, « Introduction générale. L'enquête sur les bifurcations : une présentation », in M. Bessin, C. Bidart, M. Grossetti, *op.cit.*, p. 11.

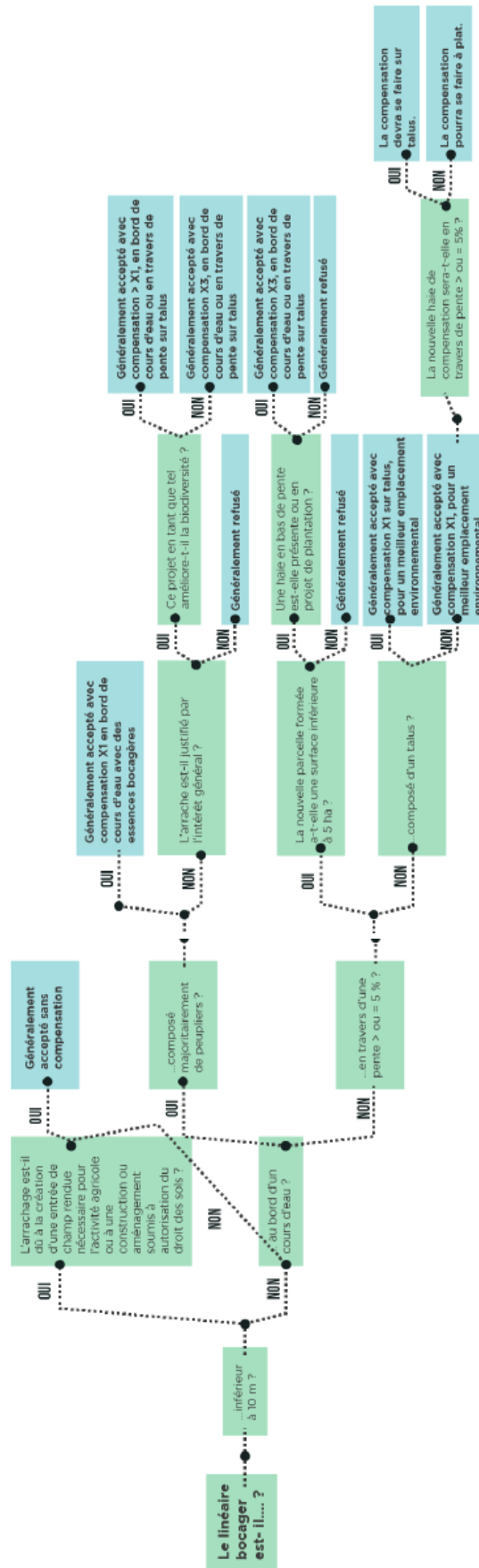
5. (*arrêt*) lors d'une réunion organisée avec les syndicats de bassins-versants du territoire et le SAGE Vilaine, l'insertion d'un arbre de décision dans le PLU(i) d'un autre EPCI en Ille-et-Vilaine est évoquée (cf. figure 94) et dans le même esprit, il est suggéré par la directrice de l'aménagement de mettre en place une grille de lecture au sein de l'OAP thématique « paysage et cadre de vie », alors en cours de création, afin de déterminer l'importance de chaque haie selon des critères spécifiés dans l'inventaire<sup>575</sup> ;
6. (*arrêt*) cette idée n'est pas validée par les élus qui estiment que ce qui peut marcher ailleurs n'est pas forcément adapté à leur territoire ; dans le même temps, le géomaticien du pays de Brocéliande est chargé de mettre à jour la base de données SIG du bureau d'études en fonction des remontées des communes (cf. figure 86) ;
7. (*approbation*) le principe adopté est de classer toutes les haies répertoriées en loi paysage *a minima*, tout en laissant la liberté aux communes de placer certains EBC (notamment les haies autour des chemins creux à Saint-Thurial), et tout en sachant que la précision de l'inventaire, ajoutée à la mise en place d'une commission intercommunale bocage après l'approbation du PLU(i) mais déjà préfigurée par la directrice de l'aménagement dès la fin du présent processus, donnent des garanties pour œuvrer dans le sens d'une véritable action de sauvegarde à l'échelle de l'EPCI ;
8. (*application*) la commission bocage, qui serait permanente, au contraire des groupes de travail communaux, qui sont dissouts après l'élaboration du PLU(i), serait composée de plusieurs personnes aux statuts et aux compétences divers, chargées d'engager un dialogue et des vérifications de terrain si nécessaire, en cas de déclaration préalable d'abattage et/ou d'obligation de compensation.

Enfin, la *bifurcation* entendue comme « fourche », se solde également par un prolongement de l'action en dehors de la trajectoire principale, ce travail au total assez conséquent sur le bocage ayant fait prendre conscience à la directrice du pôle aménagement de la complexité du sujet. C'est pourquoi elle affirme que cette réflexion se poursuivra certainement dans le cadre de l'Atlas de la Biodiversité Intercommunal (ABI) où une attention particulière pourrait être portée à l'environnement des haies bocagères, afin de compléter l'inventaire du PLU(i) au moment de l'instruction des permis. Il se trouve par ailleurs que l'ABI n'ayant pas remporté l'appel à manifestation d'intérêt de la Région Bretagne, une certaine marge de liberté supplémentaire existe par rapport à un ABI « classique », d'après ce même agent.

---

<sup>575</sup> Cette OAP thématique viendrait (ou serait venue) en appui au classement des linéaires dans le règlement, essentiellement en « loi paysage ». Il s'agit du régime de protection le plus souple, qui permet la coupe et l'abattage des arbres après autorisation, tout en obligeant, suivant les clauses établies dans le PLU(i), la replantation dans un autre secteur choisi en cohérence avec le rôle de la haie (art. L. 151-19 et sq. du Code de l'urbanisme). Voir chap. 3, II.2.3.

Figure 94 : Orientation d'aménagement et de programmation thématique « Bocage », Bretagne Porte de Loire Communauté, 2020



Face à la *rupture* identifiée dans le processus d'élaboration du PLUi de la C. C. B., nous pouvons finalement conclure à une *modification de trajectoire* manifestant *plusieurs niveaux d'irréversibilité* différents :

- *une irréversibilité forte* tout d'abord, par rapport au portage de la thématique paysagère par les élus eux-mêmes, qui fait concrètement son entrée dans le processus à partir des séances de co-construction de l'inventaire et des sorties terrain (*bifurcation*) ;
- *une irréversibilité faible* ensuite, au vu de la réglementation du bocage dans le règlement achevé qui ne se distingue pas par des outils innovants, bien qu'il en ait été question, mais comporte tout de même une partie sur les haies dont le contenu est classique ;
- *une irréversibilité encore indéterminée* enfin, par rapport à la portée de la *réorientation* de la méthode d'élaboration du PLUi au-delà de l'approbation du document d'urbanisme intercommunal, puisqu'il appartient à la commission bocage de maintenir la dynamique et aux élus de capitaliser sur cette expérience à l'échelle de leur commune. Nous croyons que les commentaires « à chaud » des élus, que nous avons entendus dans le cadre des réunions contemporaines du travail d'inventaire, ou moins de six mois plus tard en entretien, ne laissent pas forcément préjuger du gain réel des événements à l'avenir :

« Là où j'ai eu plus de mal c'est sur les cartographies des haies à préserver et des bâtiments patrimoniaux à protéger. Le document était très erroné et on a dû faire un travail très lourd pour tout corriger. Et ça, ce n'est pas du boulot à valeur ajoutée, il faut juste vérifier. En tant qu' élu on a envie de faire autre chose », (entretien avec Monsieur A. B., adjoint à l'urbanisme, le 6 février 2020).

Cette assertion se fonde sur des exemples comparables, rencontrés dans la littérature, qui notent d'une part la frilosité des élus quant à la forme participative des échanges dans le cadre de la planification territoriale et leur tendance à se « *mettre en retrait [...] sur des thématiques [pourtant] identiques à celles abordées [...] en vertu de leur mandat*<sup>576</sup> », et soulignent d'autre part l'intérêt du « *temps apparemment perdu du fait du dialogue rendu nécessaire [...] dans les années qui suivent*<sup>577</sup> ».

Le bilan de la *rupture*, même s'il comporte des nuances importantes, listées ci-dessus, est globalement positif.

Cependant il faut bien souligner premièrement qu'à cette *rupture*, répond le volontarisme du technicien, convaincu de l'opportunité de la démarche de planification pour lancer une dynamique de projet sur le territoire. En effet, nous pourrions en déduire qu'une *rupture* n'est pas problématique, et qu'elle est paradoxalement une chance afin de prendre en compte le paysage. Certes elle force les acteurs à réinterroger leur méthode ou à revoir certains objectifs planifiés au départ, mais cette aptitude à « rattraper la situation », dont il ne s'agit pas de perdre de vue qu'elle est d'abord critique pour l'aboutissement du PLUi, n'est pas forcément garantie, même si nous avons également appris qu'elle ne requiert pas un expert en paysage. **En revanche, l'idée que la *rupture* est potentiellement bénéfique si le paysage n'est pas suffisamment intégré au processus dès le démarrage est à retenir ; nous reviendrons sur cette hypothèse ultérieurement.**

<sup>576</sup> Sylvie Lardon, Salma Loudiyi, Caroline Maury, « Ateliers participatifs de la mise en œuvre du SCoT du Grand Clermont », in Dominique Vollet, André Torre (dir.), *Partenariats pour le développement territorial*, Versailles, Éditions Quae, p. 174.

<sup>577</sup> Nicolas Buclet, Danielle Salomon, « Les processus participatifs transforment-ils les représentations des élus ruraux sur leur rôle et leur territoire ? », *Espaces et sociétés*, n° 151, 2012, p. 135.

Deuxièmement, la *bifurcation* ne touche que le chantier sur les haies bocagères, c'est-à-dire un point de règlement précis.

Troisièmement, le *bouleversement de la trajectoire* n'a pas tant d'incidences sur la manière dont le paysage est inscrit dans le document final, que sur l'augmentation du degré de connaissance et d'implication des acteurs par rapport à l'enjeu de préservation des haies. Le classement d'un maximum de linéaires en loi paysage est de plus en plus fréquent au sein de la nouvelle génération de PLU(i), non seulement il est encouragé par des structures telles que l'EPTB Vilaine, mais il s'avère être une réglementation souple qui remporte l'assentiment d'une majorité d'élus. Or les solutions consensuelles sont très recherchées dans le cadre de plans intercommunaux, ainsi que le montre l'exemple du PLUi de Dinan agglomération, dans lequel l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme a également été privilégié<sup>578</sup>. Il est par conséquent probable que l'issue ait été la même sur le plan réglementaire. Par contre, il est certain que les acteurs locaux ne se seraient pas autant investis si le bureau d'études avait été plus présent.

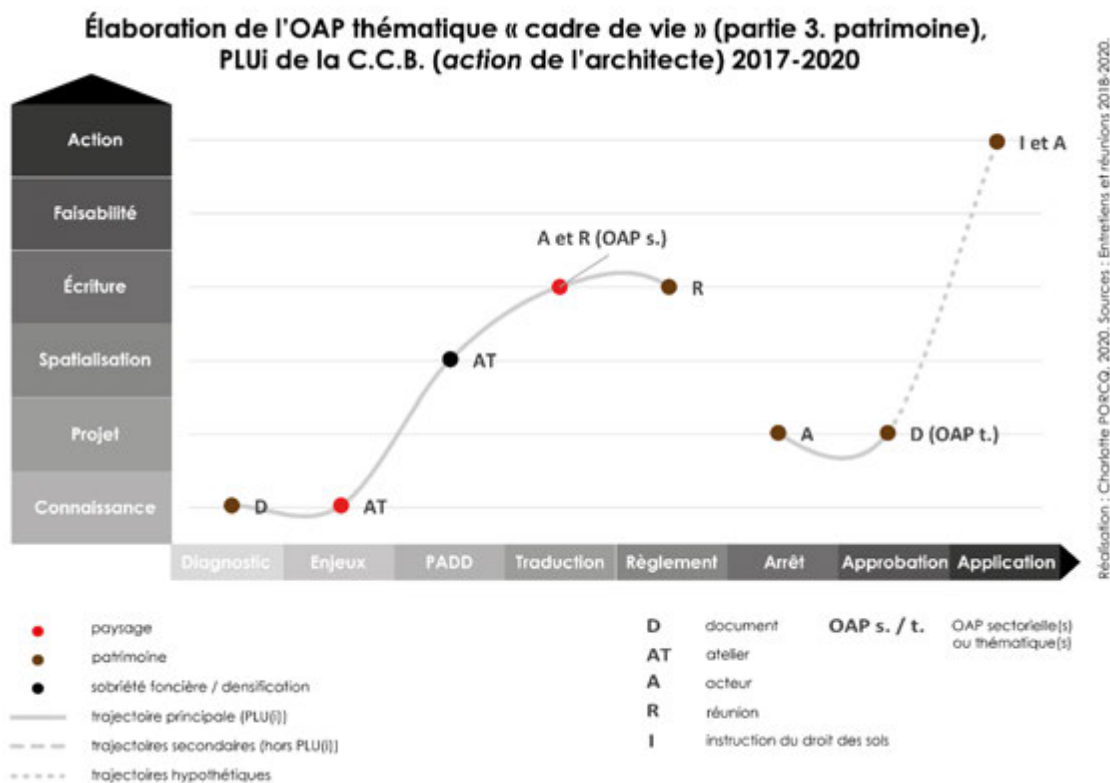


Figure 95 : L'élaboration d'une OAP thématique « cadre de vie » comportant une partie « patrimoine » au lieu d'un cahier de prescriptions architecturales annexé au règlement, telle que racontée par l'architecte en charge des OAP

Ce dernier point semble capital, au regard du récit capté à propos du cahier de prescriptions architecturales qui devait normalement s'appliquer au bâti en zone urbanisée, et qui a finalement été intégré à l'OAP thématique « cadre de vie » (cf. figure 95). En réalité, ce déplacement qui peut sembler anodin, signifie un changement de régime d'opposabilité, puisqu'en tant qu'annexe au règlement - à

<sup>578</sup> Nous verrons toutefois ultérieurement que sur ce territoire, à l'inverse de l'expérience vécue lors du montage du PLUi de la C. C. B., l'ambition sur ce dossier des haies a progressivement été revue à la baisse tout au long du processus de planification (cf. III.3).

condition que les articles y fassent systématiquement renvoi<sup>579</sup>, ce cahier aurait été opposable dans un rapport de *conformité*, alors qu'en tant qu'OAP thématique, il est seulement opposable dans un rapport de *compatibilité*. Cette décision a été prise parce que le document n'était pas suffisamment porté par l'ensemble des élus. La *rupture* occasionnée par la volonté de certains élus d'abandonner le projet, ajoutée à la lassitude de l'expert face au manque de temps, de moyens et d'intérêt pour aboutir à une annexe *applicable et appliquée in fine*, est « rattrapée » par la directrice de l'aménagement (symbolisée par la lettre A peu avant l'arrêt de la procédure, cf. figure 95), qui propose la solution de l'OAP thématique. En comparaison de la démarche de classement des haies (cf. figure 92), les élus ne se voient pas confier de mission spécifique de sorte à dépasser le blocage du processus, en (r)éveillant chez eux une conscience de l'enjeu patrimonial par un apprentissage ou une expérience de terrain. L'investissement des acteurs locaux paraît d'autant plus important que l'architecte insiste justement sur la nécessité, pour les techniciens de la collectivité, de porter l'OAP thématique à chaque instruction, sans quoi il pronostique qu'elle ne sera pas mise à profit par les élus.

### III.1.3. Le travail sur les OAP sectorielles, une temporalité propice aux réactions des élus autour du paysage comme *turning point*

Les élus sont les acteurs à qui nous avons pour l'instant le moins accordé la parole, à l'exception de la vice-présidente de la C. C. B. en charge de l'urbanisme et du PLUi. Qu'en est-il pour eux de cette perception de la *rupture* ? L'apparition de la thématique paysagère dans le processus et/ou son inscription dans le PLUi finalisé, ont-elles un lien avec ce phénomène de *rupture*, s'il existe ?

Il nous semble d'abord important de souligner que parmi tous les graphiques issus des discours d'élus, ce sont ceux qui concernent le PLUi de la C. C. B. qui comptent le plus de *ruptures*. Pourtant, les édiles interrogés ne font pas référence au changement de bureau d'étude, et ce n'est *a priori* pas cet événement qui crée cette fois une *rupture* dans les trajectoires retranscrites par nos soins. Plus précisément, on observe que le diagnostic, lorsqu'il est ponctuellement commenté, est certes assez isolé du reste des actions évoquées, sans pour autant s'opposer à elles (cf. figure 96). Dans l'autre moitié des cas, le processus ne démarre qu'au PADD (cf. figure 96). Ces deux versions des faits montrent que les élus ne puisent pas dans le diagnostic afin d'alimenter leur réflexion ; du moins minimisent-ils l'importance du lancement de la démarche dans leur récit, bien qu'aucun événement perturbateur n'en soit rendu responsable. **À quoi les *ruptures* des processus vécus par les élus, qui s'opèrent majoritairement lors de l'élaboration des OAP sectorielles, sont-elles dues ?** Même si elles ne sont pas présentées comme telles, ces interruptions peuvent-elles néanmoins découler de la situation à laquelle l'avancée du PLUi vient justement d'être confrontée en février 2019 (cf. figure 86), soit quelques semaines avant le démarrage des OAP ?

Les OAP sectorielles, ainsi que nous l'avons déjà dit, marquent une temporalité un peu à part, à la charnière entre l'étape de traduction du PADD et l'écriture du règlement littéral<sup>580</sup> (cf. figure 86). Les séances de travail, dont l'organisation a été détaillée dans le chapitre 3 (cf. chap. 4, I.1.2.), sont pilotées

<sup>579</sup> Cf. Jean-François Inserguet, « Fiche 4 : Les cahiers de prescriptions ou de recommandations », in « L'écriture du règlement : problèmes généraux », GRIDAUH, 2012 [en ligne], p. 2, [consulté le 23.03.2022]. [https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/2-1-1%20F4%20Cahier%20des%20prescriptions%20et%20recommandations%202018%20relu%20fin%20novembre\\_0.pdf](https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/2-1-1%20F4%20Cahier%20des%20prescriptions%20et%20recommandations%202018%20relu%20fin%20novembre_0.pdf)

<sup>580</sup> C'est également par cette étape que nous sommes entrée dans le processus, et le fait que nous ayons eu la chance de suivre les commissions consacrées aux OAP dans leur quasi-intégralité, explique aussi qu'un plus grand nombre de graphiques chronologiques soit dédié au déroulement de l'élaboration des OAP sectorielles, tel que vécu, conduit et/ou souhaité par les acteurs de la C. C. B.

par l'architecte, en compagnie du nouvel urbaniste, fraîchement recruté. Leur niveau de connaissance n'est par conséquent pas le même : l'un a suivi le diagnostic, tandis que l'autre découvre à la fois les acteurs et les problématiques spécifiques au territoire « sur le tas ». Au-delà de cette disparité entre les deux intervenants, le fait d'avoir placé un groupement de bureaux d'études aux commandes du PLUi, crée nécessairement une transition d'autant plus marquée entre le PADD et les OAP que les prérogatives des différents experts évoluent. Ce changement d'interlocuteurs au moment de la réalisation des OAP peut inciter les élus à revendiquer une meilleure maîtrise du dossier, face à l'architecte, qui se trouve pour la première fois en position de maître d'œuvre principal, et au bureau d'études remplaçant. Cette attitude a été perçue à certains moments en réunion, en particulier lors des épisodes d'incertitude ou d'hésitation entre deux options, lors desquels il s'agit de reprendre des documents anciens, de zoomer une carte, de vérifier un élément dans le PADD, d'évoquer un sujet ayant émergé en atelier...etc. À la déstabilisation des experts, répond parfois une surenchère de questions et de demandes en tous genres de la part des élus, de sorte à affirmer par contraste une position de sachant. C'est souvent à partir de là qu'ils retracent l'historique des lieux ou fournissent une étude antérieurement menée sur leur territoire, sur laquelle ils souhaitent que les mandataires se penchent. Voici un extrait de la réunion du 19.03.2019, qui s'est tenue dans les locaux de la C. C. B. :

**Maire (volontaire) :** Pour ce secteur d'OAP, il faut se projeter à long terme, dans le cas d'un contournement du centre-bourg par le sud. Il y a déjà une étude de faisabilité qui a été faite et le projet va continuer à avancer. Avez-vous envisagé les deux tracés possibles de la route ?

**Architecte :** Ici on reste schématique en indiquant un projet de contournement sans le localiser précisément.

**Maire :** Il nous faut deux versions de l'OAP avec deux scénarii différents pour parer à un maximum d'éventualités. Il faut par exemple indiquer un sens de faitage est-ouest de sorte à ce que les façades soient tournées vers le sud.

**Architecte :** Si on oriente le faitage vers le sud, c'est plus cohérent du point de vue de la topographie et du paysage.

**Urbaniste :** On peut tout simplement attendre et ne pas l'inscrire tout de suite.

**Maire :** L'intérêt des OAP c'est qu'on peut avoir la main face au promoteur.

**Directrice de l'aménagement (cherchant à trancher) :** On peut plutôt l'inscrire dans le texte et on verra bien au moment de la concrétisation du projet.

**Urbaniste (insistant) :** Il faut accepter qu'il y ait débat au moment de l'instruction.

**Maire (agacé) :** Comment travaillez-vous ? Sur quel support ?

**Architecte :** On ne travaille pas sur un logiciel de SIG. Au vu de notre méthode de travail, nous n'avons aucun intérêt à avoir un SIG.

**Maire :** Est-ce que les différents bureaux d'études vont pouvoir croiser leurs données ?

**Directrice de l'aménagement :** Le bureau d'études Indiggo doit travailler sur une application mobilités SIG.

**Architecte (s'excusant) :** Je ne maîtrise pas où en est Indiggo à l'heure actuelle, ni leur méthode.

**Maire :** Il faut pourtant croiser avec les études existantes. Pour les élus suivants, il faut une cohérence d'ensemble.

**Architecte :** On ne regarde les voies qu'à l'intérieur de l'OAP.

**Maire :** Pourtant l'échelle du PLU est bien intercommunale, non ?

**L'intervention des élus ne suit pas toujours ce même modèle, elle ne s'effectue pas toujours dans un climat de tension ou dans la contradiction.** En réalité, l'équipe formée par les agents de la collectivité et les bureaux d'études, a su créer un espace de travail propice à la discussion. Le fonctionnement en deux temps et à deux échelles (cf. chap. 3, I.1.2) a concouru à rendre la période



dynamique : le dialogue avec les élus municipaux n'assistant pas aux commissions intercommunales, ainsi que les vérifications de terrain (cf. figure 96. B), ont été rendues possibles grâce à l'intervalle d'une semaine entre les deux réunions consacrées aux OAP de chaque commune. La *réaction* des élus aux propositions des experts est ainsi encouragée et certains élus s'en saisissent comme d'un partage ou d'une confrontation de points de vue vertueux. Il n'est pas rare qu'un maire projette un document qu'il a lui-même conçu et qu'il vienne le commenter en se tenant debout près de l'écran. Les *ruptures*, chaque fois accompagnées de la lettre A, indiquant que le processus se meut à l'initiative d'un acteur en particulier, sont donc provoquées par les *réactions* des élus, plus ou moins virulentes, au sein de ce contexte très spécifique de l'élaboration des OAP (cf. figure 96). Concernant le *degré de prévisibilité* de ces *ruptures*, nous serions tentée d'affirmer qu'elles demeurent relativement imprévisibles pour les services de l'EPCI et les bureaux d'études - pour lesquels elles sont du reste peu souhaitables (cf. II.1.2) -, bien que les conditions de travail les rendent probables.

**Autre différence majeure par rapport aux processus commentés par les techniciens de la C. C. B., le paysage est un ingrédient des *ruptures* qui adviennent.** Comparativement aux courbes analysées précédemment, dans lesquelles le paysage est soit le résultat d'une *bifurcation* (cf. figure 92), soit un élément ponctuel et peu dépendant des recompositions du processus (cf. figure 90), le paysage est ici au cœur du changement, il fait lui-même figure de *turning point*<sup>581</sup>. Face au manque d'analyses consacrées à la complexité de la *bifurcation*, à l'intérieur de laquelle « il est rare que les auteurs "entrent" »<sup>582</sup> après l'avoir identifiée, C. Bidart et D. Brochier soumettent au chercheur deux modèles de *bifurcations*. Celles-ci permettent d'envisager différemment le rôle et la temporalité de l'événement, entre les deux séquences qu'il divise. L'apparition du paysage dans les graphiques « élus » s'adapte assez bien à cette typologie :

- soit le paysage *déclenche* une *bifurcation* lors de laquelle il se trouve remplacé par un autre enjeu d'action, avec lequel il entre en conflit (cf. figure 96 A) ;
- soit il s'impose comme *événement résolutif* d'une situation de « crise » déjà entamée, permettant d'accélérer la prise de décision et de clore la période de latence (cf. figure 96 B) autrement appelée *bifurcation*.

Dans la première option (cf. figure 96 A), le paysage est amené par l'architecte, et soutenu dans le débat par la directrice de l'aménagement. Nous avons fait le choix de cibler de nouveau des exemples ayant trait aux haies bocagères, afin de montrer comment ce sujet est abordé dans une phase de projets d'aménagements urbains, après avoir été l'objet d'un recensement et d'un règlement graphique sur tout le territoire de la C. C. B (cf. III.1.2). Il s'agit ici d'un secteur très restreint, sur lequel les élus découvrent l'existence de zones humides, *via* l'inventaire actualisé en 2018 par les syndicats de bassins-versants. Or, en application de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme, de l'article L. 212-3 du Code de l'environnement ainsi que du règlement du SAGE Vilaine, il est prévu que :

---

<sup>581</sup> Nous choisissons ici de citer en particulier le concept de Andrew Abbott pour deux raisons. Certes, il renvoie à l'idée générale de *bifurcation*, dans le sens où lorsqu'un *turning point* a lieu, « nous sommes sortis d'un schéma antérieur pour entrer dans une nouvelle trajectoire » (p. 192). Or A. Abbott insiste tout d'abord sur le fait que le concept de *turning point*, par son caractère narratif (c'est-à-dire désigné *a posteriori*), « se réfère à deux points dans le temps et non à un seul », et ainsi se différencie « d'une banale ondulation » parce que le temps écoulé montre alors que « la direction a vraiment changé » (p. 192). Nous allons présentement analyser les *ruptures* observées, en mettant deux points en regard. Ensuite, A. Abbott fait du *turning point* le révélateur, en négatif, de trajectoires programmées et à forte inertie, « l'accent étant mis sur les contraintes et les places à pourvoir, les disponibilités et les occasions » (p. 196). Ce contexte nous fait penser à l'élaboration des OAP, avec son caractère normé voire contraint, et, en même temps, avec ses occasions à saisir pour le dialogue. Cf. A. Abbott, « À propos du concept de *Turning point* », in M. Bessin, C. Bidart, M. Grossetti, *op.cit.*, p. 187-211.

<sup>582</sup> C. Bidart, D. Brochier, *op.cit.*, p. 182-189.

« Les zones humides doivent être préservées et protégées. Par conséquent, toute occupation du sol ou tout aménagement susceptible de compromettre l'existence, la qualité, l'équilibre hydraulique et biologique des zones humides est strictement interdit, notamment les remblais, les déblais, le drainage et les constructions de toute nature<sup>583</sup>. »

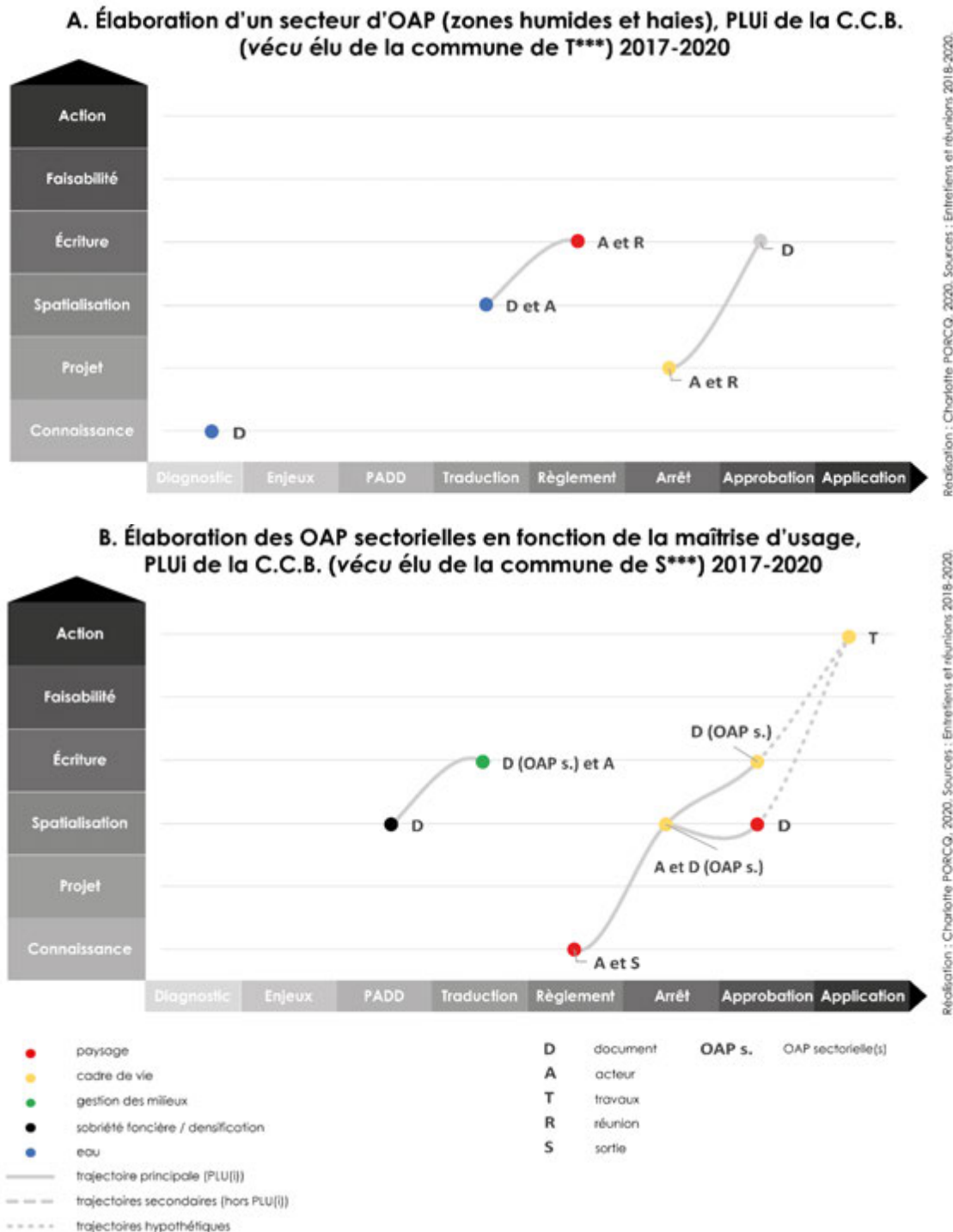


Figure 96 : L'élaboration des secteurs d'OAP du PLU(i) de la C. C. B., telle que vécue par deux élus (A) et (B)

Cette obligation de préservation des zones humides, traduite dans le règlement du PLU(i), contrarie les plans des élus qui espéraient tirer plus amplement profit de cette dent creuse en centre-bourg. En effet,

<sup>583</sup> PLU(i) de la Communauté de Communes de Brocéliande, Règlement écrit, règles applicables à l'ensemble du territoire communal, article 6, p. 21.

elle réduit quasiment de moitié la surface urbanisable. En sus, l'architecte propose de maintenir en place toutes les haies bocagères, de sorte à renforcer l'aspect qualitatif du futur lotissement. Pour lui, la sauvegarde et la replantation de haies répondent à un impératif écologique mais aussi à un objectif de qualité paysagère. Il en fait d'ailleurs un axe majeur de son éthique professionnelle :

« Je pense que c'est une question générationnelle, je pense qu'on a une sensibilisation au paysage, de retrouver des choses qui ont du sens à la fois techniquement et du point de vue identitaire également » (entretien avec Monsieur C. E., architecte, le 13 novembre 2019).

Si tout est lié dans la vision de l'expert, les élus répondent en revanche en termes de stratégie, et donc de *décomposition* des thématiques visées par le projet d'aménagement. Ils tentent de réduire le nombre de haies protégées dans la partie constructible, en argumentant que la zone humide est déjà très boisée et que les arbres ne seront de toute façon pas abattus, du fait de la sanctuarisation de cet espace. En effet, le bocage, par son ampleur, pose la question de la compatibilité avec la fonction résidentielle et donc de ce qui est acceptable en termes d'entretien par l'habitant. C'est pourquoi la notion de *cadre de vie* entre à ce moment-là en opposition avec le *paysage* dans le récit de l'adjoint à l'urbanisme et aux travaux.



Photographie 11 : Un lotissement en bordure de haie bocagère, avec marge de recul entre les maisons et les arbres, Charlotte Porcq, juin 2021.

Dans la seconde option (cf. figure 96 B), la situation est différente car l' élu adhère d'emblée aux idées de l'architecte, dont il souligne surtout la dimension écologique. On s'intéresse ici au discours d'un maire d'une autre commune, qui intervient au sujet d'un autre secteur d'OAP, à vocation résidentielle également. Bien que le contexte ne soit pas strictement identique, le même débat s'ouvre relativement à la « maîtrise d'usage », c'est-à-dire à la manière dont les usagers de l'espace vont vivre la proximité quotidienne avec les haies bocagères (cf. photo. 11). Néanmoins, cette discussion est envisagée sous un angle moins conflictuel que dans le cas précédent, et ce n'est pas un rapport de force entre acteurs qui se met en place. Au contraire, cette période d'indécision est l'occasion d'une réflexion collective sur la gestion et la propriété des arbres, ainsi racontée par le maire :

« Il y a un autre acteur au-delà du maître d'œuvre ou du maître d'ouvrage, ça va être le maître d'usage derrière, c'est-à-dire les habitants. Est-ce qu'on va rester sur cette dominante de l'habitant pas content qui va demander à abattre des arbres, ou est-ce que ça aussi ça va évoluer ? Parce qu'on a diminué les terrains des maisons ces dernières années. Est-ce que l'envie des gens sera la même, alors que la taille des terrains a été divisée parfois par dix sur un temps très court ? On n'a pas encore les retours d'expérience, mais est-ce que ces mêmes gens ne vont pas être demandeurs de paysage autour d'eux ? L'autre question c'est de savoir qui entretient mais si ce ne sont pas les habitants qui entretiennent, parce que ça prend du temps et maintenant pour beaucoup de gens c'est compliqué, peut-être qu'ils seront prêts à avoir une maison sur un terrain plus petit mais dans un environnement boisé, qui ne serait pas chez eux », (entretien avec Monsieur I. L., maire, le 15 janvier 2020).

Ainsi que le rappelle l' élu rencontré, la « maîtrise d'usage » est un concept forgé pour peser aux côtés des traditionnelles « maîtrise d'ouvrage » et « maîtrise d'œuvre ». Elle a pour objet de mettre en valeur les *pratiques* de l'usager afin de guider le projet, et par la dimension *participative* qu'elle encourage, est souvent synonyme d'une réflexion sur le *vivre ensemble*. De fait, on comprend que le maire réinterroge volontiers de nombreux aspects de la vie en ville, tout en considérant aussi les conséquences que de tels changements impliqueraient pour la collectivité, si les services techniques devaient être amenés à entretenir des linéaires bocagers principalement situés dans l'espace public.

La première réunion sur les OAP s'achève sur ce débat laissé en suspens. Lorsque les élus de cette commune se présentent de nouveau, deux semaines plus tard, ils expliquent avoir poursuivi leur raisonnement au moyen d'une sortie, un samedi matin, afin de prendre la mesure des problématiques évoquées sur site (cf. figure 96. B, « S » pour « sortie »). C'est alors que le paysage est invoqué, comme résultat principal de la séance de travail sur le terrain. Ce dernier renvoie à deux mouvements, qui permettent d'augmenter le niveau de connaissance des lieux :

- la *contextualisation* des haies existantes ou en projet, par rapport :
  - au secteur dans son ensemble ;
  - aux vues sur la vallée, que les élus souhaitent préserver plutôt que de les fermer par des arbres ;
  - aux espaces de landes qu'il s'agit de révéler au lieu de chercher à replanter dessus ;
- la *précision* dans la description de certains linéaires, eu égard :
  - au nombre d'arbres qu'ils comptent encore, ou s'il s'agit en réalité d'un ou deux sujets remarquables mal identifiés ;
  - à leur état de santé ;
  - aux espèces qu'ils regroupent, et qui s'adaptent plus ou moins bien à la mixité des usages fléchés dans les OAP.

Ainsi le paysage apparaît avant tout comme un outil de connaissance multiscalaire, qui réajuste les choix au moyen d'une confrontation des échelles. La haie bocagère, sous l'angle du paysage, devient plurielle, ce qui rend l'expression caduque au total, car elle donne l'illusion de l'unicité alors que chaque haie à l'intérieur d'une OAP doit être examinée au cas par cas. Le paysage crée la *rupture*, non pas par rapport aux autres thématiques, car elles sont très connectées dans les représentations de l' élu (paysage, trame verte et bleue, gestion des milieux, cadre de vie, modes de vie...etc.), mais sur le plan méthodologique, en s'appuyant sur le terrain et les diverses perceptions qu'il livre. Il aide aussi à rediriger le débat dans le sens où il permet d'arbitrer entre ce qui mérite d'être inscrit dans le PLUi, à plus ou moins courte échéance, et les questions qui demeurent encore trop floues pour être immédiatement tranchées, voire celles qui n'avaient finalement pas grand sens, à en juger par les caractéristiques locales. L'issue de ce processus ne porte pas le *cadre de vie* au détriment du *paysage* : l'un et l'autre s'équilibrent, ou plus

exactement, le *paysage* participe à la définition du *cadre de vie*, en fonction du contexte que l'on désigne comme *cadre*. On trouve, au terme de cette *bifurcation*, trois nouveaux éléments de légende au bas des OAP : « *haie paysagère* », qui identifie ou prévoit un alignement d'arbustes de faible envergure en bordure des limites de parcelles prévues pour l'habitat, « *lande* » et « *arbre remarquable à conserver* ».

Dans ce dernier exemple (cf. figure 96. B), le paysage fait figure de *moteur dialectique*. Il met en tension plusieurs ingrédients du processus, mais il ne le fait pas basculer en faveur d'un de ces ingrédients de départ. Il œuvre, en tant que *facteur résolutif*, pour « *la production d'une synthèse, c'est-à-dire d'un nouvel ingrédient englobant les forces contradictoires*<sup>584</sup> ». Ce moteur est essentiellement visible pendant les épisodes de *bifurcation*, d'où la nécessité d'y entrer afin d'analyser ses composantes. **La rupture paraît alors vertueuse pour la prise en compte du paysage dans le document final, mais surtout du point de vue de la connaissance du territoire, qu'elle renforce, et des habitudes qu'elle instaure - ou conforte - afin de résoudre les périodes de « crise », souvent marquées par l'incertitude. Toutefois, plus encore que la trajectoire emmenée par la directrice de l'aménagement (cf. III.1.2), ce phénomène est lié à l'engagement d'un acteur. Dans le cas des élus, il est même dépendant de la posture, voire du parcours individuel de la personne, ce qui réduit ses conditions d'émergence.** Il ne suffit apparemment pas que le maire ou l'adjoint à l'urbanisme, étant par ailleurs sensibilisé à la démarche de projet, saisisse le temps d'élaboration des OAP comme une opportunité de débattre avec des experts et éventuellement des habitants. Ce profil renvoie à celui du Groupe 4, que nous avons défini dans le chapitre précédent (cf. chap. 3, II.3.1), et ne représente déjà que six élus sur les 22 que compte notre échantillon. Or il semble opportun qu'il maîtrise en plus les vertus *dialectiques* du paysage en tant que méthode de connaissance des sites et de leurs enjeux, et qu'il ait le réflexe d'y recourir, au stade de la traduction des objectifs du PADD dans les secteurs de projet<sup>585</sup>.

**En réalité, la modification de la trajectoire pendant l'élaboration du règlement au sens large (OAP comprises), serait tout aussi importante que le phénomène de rupture.** Premièrement, si pour les techniciens de la C. C. B., la *rupture* est intrinsèquement liée au contexte de l'élaboration du PLU(i) sur ce territoire, et à ses contingences, nous maintenons l'idée que pour les élus, la *rupture* marque un mode de (ré)action propre à leur *fonction* ou plus exactement à leur *statut* parmi les acteurs qui conçoivent le PLU(i), et notamment par rapport aux experts. **Deuxièmement, le fait que la courbe plonge au point le plus bas sur les graphiques (cf. figure 96. B) serait aussi un besoin globalement partagé par les élus (cf. figure 89, souhait de l'élue en charge du PLU(i)), signifiant un retour à la connaissance, voire la production de nouveaux savoirs bien après la phase de diagnostic.** En effet, les deux graphiques désignés dans la phrase précédente promettent une prise en compte du paysage *via* l'application du PLU(i). En revanche, deux exemples contraires, où l'on ne retrouve plus le paysage à la fin (cf. figure 96. A et figure 97), prouvent

<sup>584</sup> Guillaume Pérocheau, Mario Correia, « Les moteurs, principes génératifs du mouvement dans les processus », in Ariel Mendez (dir.), *op.cit.*, p. 132.

<sup>585</sup> Cette conclusion n'est pas sans faire écho à la *dialectique* entre *proximité* et *distance*, qui caractérise l'exercice du pouvoir par le maire engagé dans une *action paysagère*, soit le « *paysagement* » de la politique défini dans le chapitre 3 (cf. chap. 3, III. 3). Cette dialectique *proximité / distance* renvoie pour mémoire à un mode de relation entre le maire et ses administrés, durant lequel le paysage se *naturalise* (cf. chap. 3, encadré 5). Cette relation s'articule dans le temps et le mouvement *dialectique* permet au maire de distinguer des périodes durant lesquelles il entretient un rapport de proximité avec les habitants, des contextes où il doit prendre du recul. L'intégration de la dimension paysagère au sein du processus d'élaboration du PLU(i) nous ramène à la création d'une tension dialectique, à la fois entre thématiques, mais aussi entre acteurs, sauf qu'il s'agit moins d'une construction sur le temps « long » du ou des mandats politiques, que d'un mode de (ré)action ponctuel. On pourrait y voir une *mise en abyme* du paysage utilisé comme *moteur dialectique* en un instant T, à l'intérieur d'une manière « paysagère » de faire de la politique, qui s'exerce elle-même sur un *mode dialectique*.

que l'infléchissement de la trajectoire, associée à la *rupture*, est un critère déterminant. Dans le premier exemple abordé au sein de ce développement sur les OAP sectorielles (cf. figure 96. A), la courbe ne revient pas à la connaissance, ni en amont, ni en aval de la reformulation du projet d'amélioration du cadre de vie à l'échelle du secteur. D'autres processus retranscrits, comme celui que nous soumettons ci-dessous (cf. figure 97), montrent une *rupture*, ayant pour objet la confrontation entre des critères énergétiques et des critères paysagers. Sur le schéma de l'OAP, est-il plus intéressant d'indiquer une orientation qui valorise l'apport de lumière et de chaleur, ou bien une disposition du bâti qui convient davantage à l'appréciation du paysage depuis la rue ? On voit que la seule *protestation* des élus, qui s'effectue en faveur de la deuxième option, n'est pas suffisante pour prétendre à la pérennisation de cette « motivation paysagère » au stade opérationnel. Il n'y a pas eu de véritable effort pour chercher à qualifier précisément le paysage du site, et pour en faire plus qu'un argument de blocage.

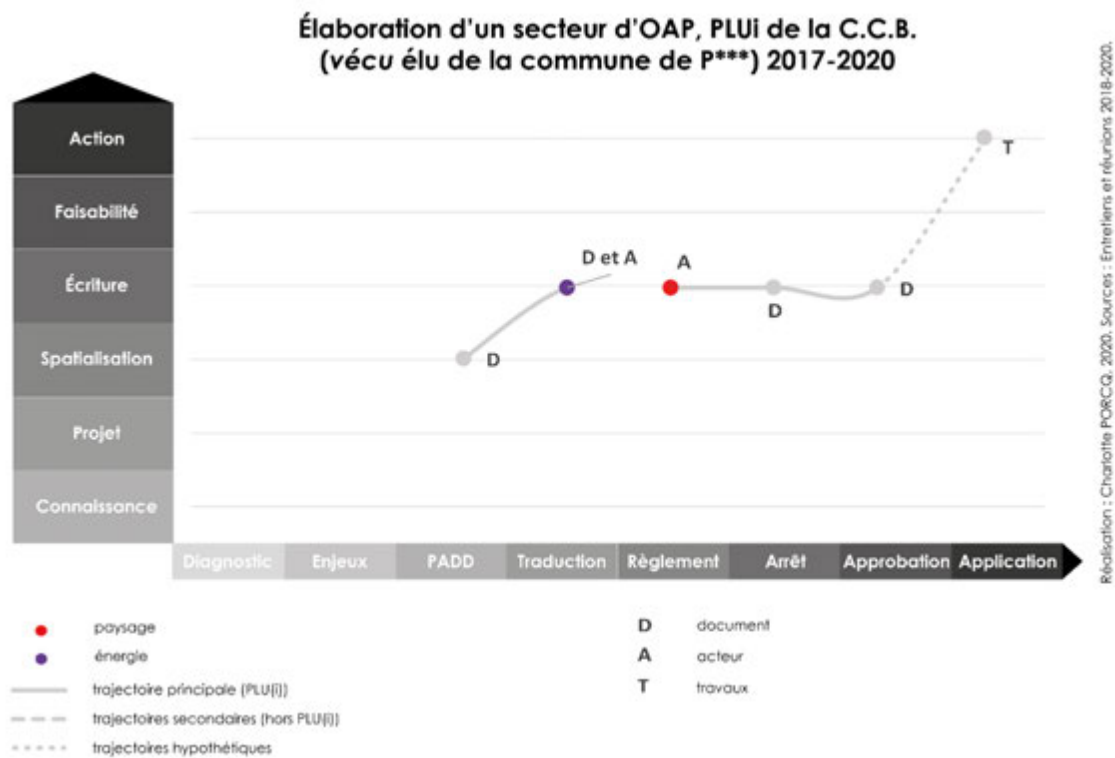


Figure 97 : L'utilisation de l'argument paysager par un élu au cours de l'élaboration d'un secteur d'OAP du PLU(i) de la C. C. B. ne suffit pas à porter le paysage jusqu'à l'urbanisme opérationnel

Ainsi, quand le paysage est un *facteur résolutif*, et plus encore quand il est un *facteur déclencheur d'une bifurcation*, il faut qu'il soit accompagné d'une démarche de (re)connaissance ou de (ré)interrogation des composantes paysagères en présence, c'est-à-dire des dynamiques humaines et naturelles qui fondent les spécificités locales. Sans quoi, il ne peut agir comme un véritable *turning point*. Ce travail n'est pas courant au moment de l'écriture du règlement, parce qu'il est admis que tous les éléments concernant la caractérisation et l'évolution des paysages ont déjà été divulgués au cours du diagnostic.

1. Les élus, qui sont souvent prompts, durant la phase réglementaire, à se lancer eux-mêmes dans des rappels historiques divers (cf. extrait de la réunion du 19 mars 2019), sont toutefois en attente de ressources et de pistes méthodologiques qui puissent les guider dans l'apport ou la production de points de connaissance nécessaires à la poursuite du processus.
2. De plus, nous avons vu plus haut que les élus fonctionnaient la plupart du temps par *décomposition* des enjeux d'aménagement : il est en général plus facile et plus concret de se

concentrer sur un aspect du projet - « tirer un des fils du paysage » si l'on veut - en vue de résoudre le débat.

- Enfin, pour rappel, la séquence du règlement consiste entre autres tâches à produire un zonage, qui est la clef de voûte du PLU(i) avec le PADD. L'ancrage au sol, *via* le plan en deux dimensions, est fort par conséquent, ce qui signifie que les élus sont avant tout réceptifs à des éclaircissements relatifs aux dynamiques spatiales du paysage, qui soient susceptibles de guider leurs choix.

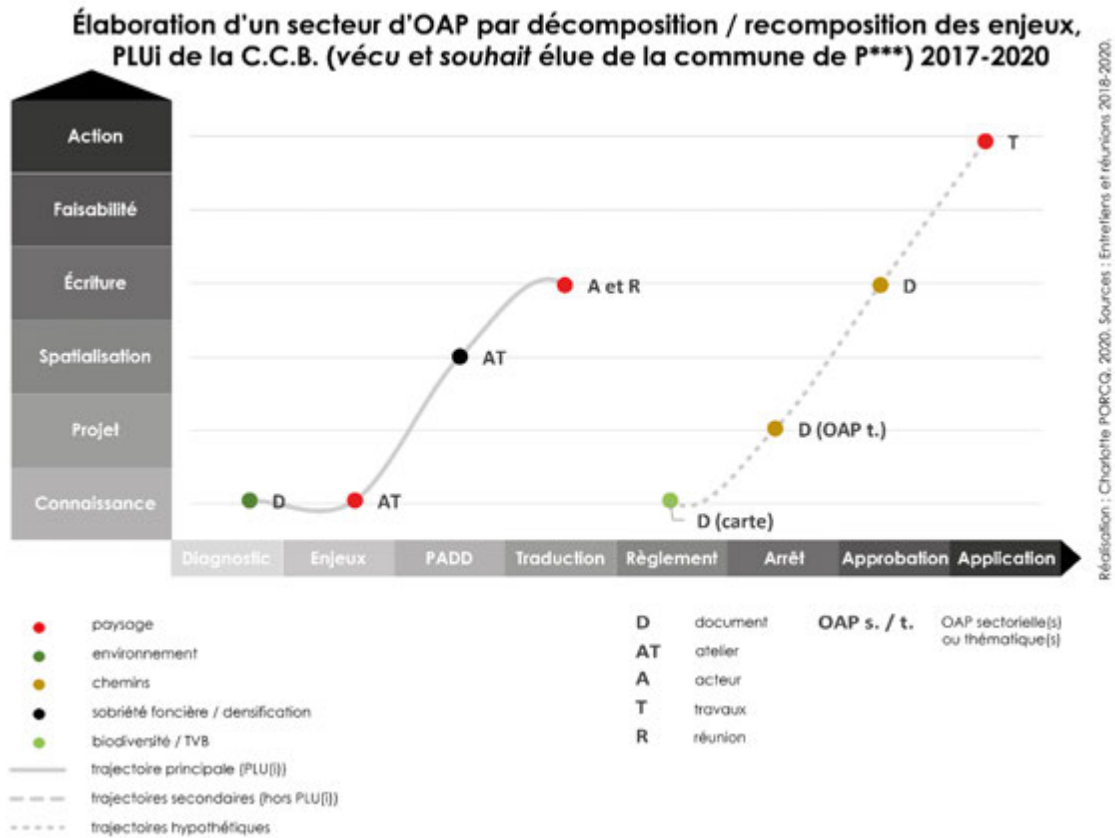


Figure 98 : Le « retour à la connaissance » après la rupture, souhaité par une élue de la C. C. B. lors de l'élaboration des OAP

Ces trois remarques sont illustrées par la retranscription du *souhait* d'une élue (cf. figure 98), capté lors d'une réunion « OAP », et redétaillé ultérieurement en entretien. Le projet d'aménagement qu'elle cible fait une nouvelle fois s'entrechoquer l'objectif de préservation d'une zone humide, avec la volonté d'urbaniser une dent creuse. Celle-ci constitue une opportunité foncière intéressante, car elle est proche du cœur de ville. Or la zone humide ne figure pas dans le schéma de localisation du bureau d'études tel que présenté en mars 2019, parce qu'elle est en dehors du périmètre initial de l'OAP (cf. figure 99). Cette dernière préfigure un traitement paysager des limites parcellaires en bordure de voies ainsi que des circulations douces, sans interroger la compatibilité et/ou l'articulation des usages prévus avec ce milieu fragile. Bien que l'élue ne soit pas opposée à créer une transition paysagère entre les différents secteurs d'habitat qui environnent la zone humide - tous les éléments proposés par le bureau d'études seront conservés et même augmentés dans la version définitive, avec la création d'un espace vert et d'autres cheminements piétons - il apparaît que la *méthode* d'approche ne lui convient pas, d'où la *rupture*. Cette *rupture* est donc *methodologique*, plus que *thématique*, même si elle entraîne un *détour* par d'autres notions, certes rattachées au paysage. En premier lieu la question de la zone humide doit être prise à bras le corps, d'autant plus que ses contours sont très imprécis, et changent d'un inventaire à l'autre. Avant les formes

urbaines, les usages et la gestion, l'édile éprouve le besoin d'en savoir davantage sur la nature des sols. En second lieu, un permis d'aménager est alors en cours d'instruction sur cet espace complexe en périphérie de l'OAP. Les deux projets doivent être harmonisés pour plus de cohérence face aux administrés, et la jonction anticipée, bien que leur état d'avancement ne soit pas le même. L'élue formule à ce moment-là le souhait d'un travail cartographique ayant pour but de contextualiser l'OAP dans la trame verte et bleue. Elle demande à « dézoomer » le support cartographique, et à faire le lien avec les grandes structures paysagères qui sillonnent le territoire, afin d'accéder à une meilleure compréhension du site. Par la suite, l'idée d'une OAP thématique croisant liaisons douces et trames vertes et bleues, confirme que l'élue raisonne en réseaux, mais aussi qu'elle procède par *explication*<sup>586</sup> puis par *réagrégation* successive des thématiques et des enjeux (cf. figure 98, « décomposition / recomposition des enjeux »). Cette conception *systémique* et cette méthode par *compilation*, qui dessinent une trajectoire de projet originale mais toujours tendue vers la prise en compte du paysage dans l'aménagement, ont le mérite de s'adapter à la progression étape par étape du processus dans le temps. Toutefois, cette trajectoire demeure hypothétique (cf. figure 98) parce qu'elle ne s'est pas déroulée ainsi. La limite a notamment été *technique*, le bureau d'études en charge des OAP ne travaillant pas sur SIG, ce qui aurait sans doute permis à la fois de « dézoomer » la carte et de superposer la trame verte et bleue dessinée pendant le diagnostic. Au-delà, des capacités d'analyse et d'interprétation des données auraient été nécessaires afin de contextualiser la zone dans un environnement plus large, grâce à un discours à destination de l'équipe municipale, puis à travers elle, aux administrés. Plutôt que de compter sur l'OAP pour argumenter, l'élue prévoit d'aller négocier au cas par cas avec les propriétaires, en faisant valoir l'attrait d'un espace paysager à proximité de chez eux.



Figure 99 : Version de travail d'une OAP sectorielle présentée en 2019 par le bureau d'études, sur laquelle la zone humide à l'ouest du secteur de projet ne figure pas

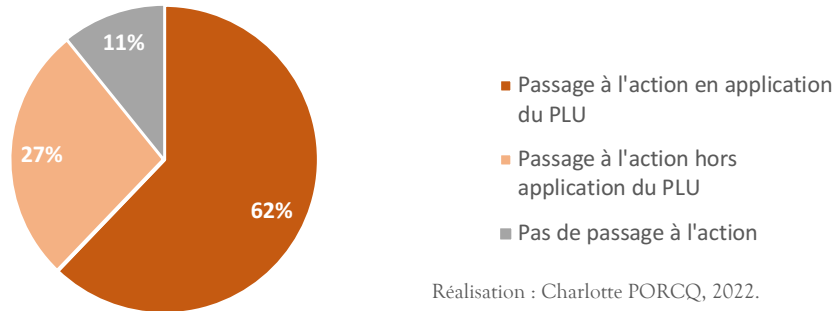
Il sera intéressant de voir si ce modèle du « retour à la connaissance » peut être généralisé à d'autres acteurs et/ou d'autres formes de *bifurcations* dans la suite de ce développement. Est-ce que ce phénomène est nécessairement lié à une *rupture* de trajectoire ou bien peut-il s'insérer dans un processus à la tournure plus *prévisible*, c'est-à-dire accéder à une forme de *normalité*?

<sup>586</sup> Au sens étymologique qui veut dire « déplier ».



## III.2. Les adaptations de trajectoires dans les processus de planification des communes de Lorient agglomération

Le passage à l'action en faveur des paysages, grâce aux PLU révisés par Lorient agglomération, d'après les récits des acteurs\*



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2022.

\*Sources : entretiens élus, techniciens, BE, 2018-2020.

Figure 100 : Une estimation de la répartition de l'action à l'issue des processus d'élaboration des PLU révisés de Lorient agglomération, à partir des graphiques chronologiques réalisés pour retranscrire et mettre en forme les récits des acteurs, tous niveaux d'action confondus (action, vécu, souhait). Les pourcentages sont effectués sur le total d'issues exprimées pour ce terrain. Un récit peut être comptabilisé deux fois s'il permet un passage à l'action en application du PLU et hors application du PLU.

### III.2.1. Des adaptations liées à la différence d'échelle entre l'étude paysagère de Lorient agglomération et la révision des PLU

Lorient agglomération se distingue des autres EPCI en raison de l'existence d'une étude paysagère, sur laquelle la révision des PLU s'est basée à partir de 2016 (cf. figure 101). C'est justement au regard de l'inscription des PLU de Lorient agglomération dans la lignée de l'étude paysagère, qu'un des résultats annoncés d'emblée (cf. II.2.1), peut surprendre. Si sa validité est vérifiée pour ce terrain de recherche, comment expliquer en effet que le rôle du paysage, dans le cas où la thématique est placée dès le début du processus comme ici, soit sérieusement relativisé dans le passage à l'action paysagère *via* le PLU approuvé ? Comment interpréter ce résultat venant de la part des techniciens, alors que ce sont justement eux qui font le relai entre les deux documents ? Cela peut-il être lié à un ou des phénomènes de *bifurcation* ?

Nous poursuivons notre quête dans le sens qui nous a également animé à l'égard de la C. C. B., c'est-à-dire que nous cherchons à mesurer l'incidence de certains ingrédients du processus, qui sont d'ordre purement factuel (cf. figure 101), sur les différentes formes de *bifurcation* que nous relevons dans les trajectoires narrées par les acteurs. En particulier, il faut souligner que le parcours de cette étude paysagère jusqu'aux PLU n'a pas été linéaire, et nous postulons une possible répercussion « après-coup » de cette période sur l'élaboration des PLU, telle qu'elle a été vécue et racontée. **Nous commencerons donc par pointer quelques événements ayant trait au contexte antérieur à la prescription des PLU.**

**Le déroulement de l'élaboration des PLU révisés des communes de Lorient agglomération (2016-2020)**

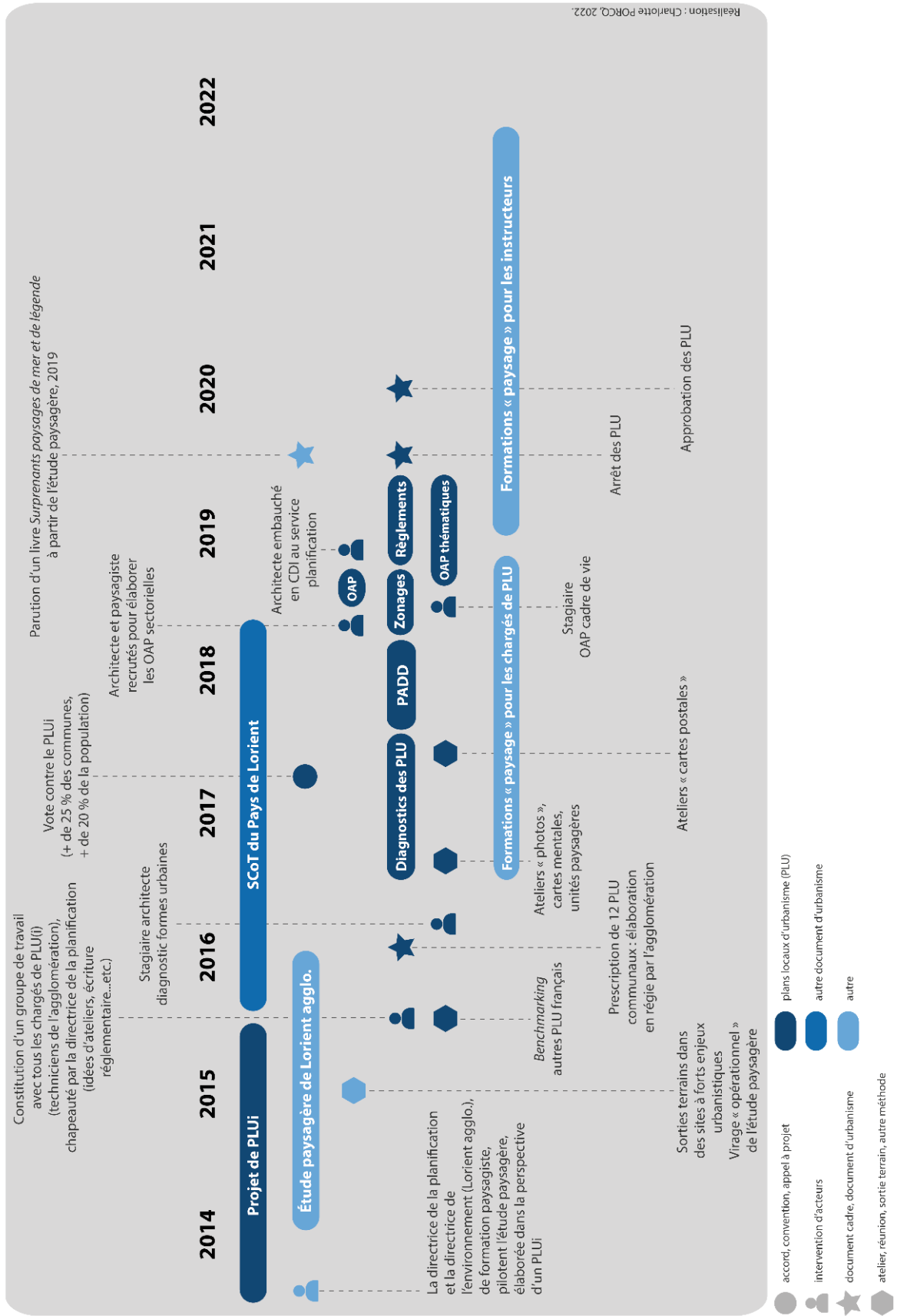


Figure 101 : Frise générale concernant le déroulement de l'élaboration des PLU révisés des communes de Lorient agglomération, se résumant aux événements majeurs (grâce aux documents édités par les bureaux d'études et les services de l'agglomération, à la presse, au recoupement par les entretiens ou au suivi en temps réel)

Premièrement, l'étude paysagère est lancée en 2014 à l'initiative de la directrice de l'environnement et du développement durable (DEDD), de formation paysagiste, soutenue par deux élus intercommunaux, à savoir le vice-président en charge de l'urbanisme et la vice-présidente en charge de l'environnement et de la gestion des risques. Le pilotage, au niveau des services de l'agglomération, est ensuite partagé entre la DEDD et la direction de la planification et du droit des sols (DPDS), où une paysagiste vient d'être recrutée (cf. figure 102). Un groupement de bureaux d'études est missionné entre 2014 et 2016, dont le mandataire est un paysagiste breton ayant notamment créé les *Atlas de paysages* des départements de l'Ille-et-Vilaine et du Morbihan. L'ambition de fond est de monter un PLUi, et d'appuyer la dynamique sur l'étude paysagère, réalisée sur l'ensemble des communes de l'agglomération. Le travail de terrain, au contact des élus, doit ensuite être confié à six chargés de mission PLUi, dont trois statutaires de la fonction publique et trois contractuels. Ce ne sont pas des paysagistes quant à eux, mais ils apportent des compétences nouvelles et diverses : on compte un géographe, un géomètre, un architecte, deux urbanistes, et un sociologue. En plus de la directrice de la planification, nous avons rencontré les trois premiers de la liste en entretien. L'équipe est complétée par des stagiaires, missionnés sur des périodes courtes, un architecte-conseil appartenant à la direction de l'urbanisme opérationnel, des géomaticiens du service de l'information géographique et de la topographie, un paysagiste embauché en renfort pour dessiner les OAP sectorielles des communes rurales et un instructeur du droit des sols qui décide d'accompagner un des chargés de PLUi lors des réunions en commune.

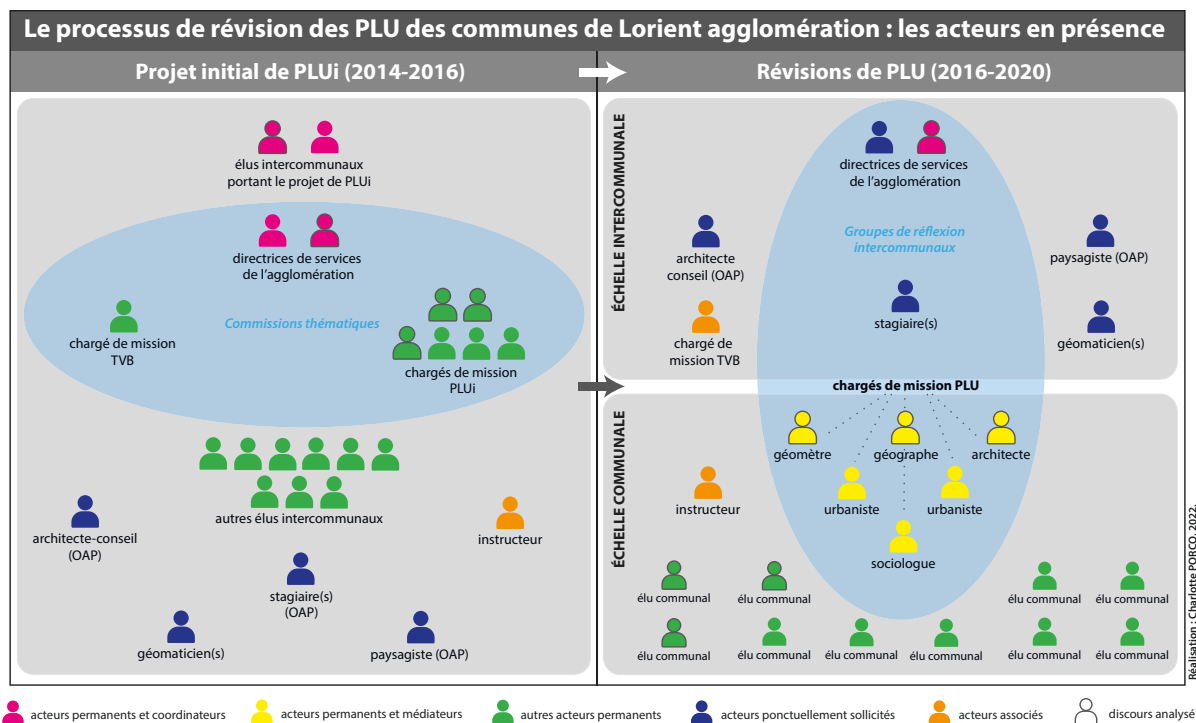


Figure 102 : Schéma comparant le rôle et la place de chaque acteur de l'élaboration des PLU des communes de Lorient agglomération (2016-2020), avant et après l'abandon du projet de PLU intercommunal

La question qui se dégage est celle du *transfert*, plus ou moins aisé entre :

- les paysagistes, qui ont porté l'étude et continuent à la promouvoir ;
- et les autres techniciens, qui vont chacun exercer leurs autres domaines d'expertise dans le cadre du PLUi (cf. figure 102) :

« Moi je suis le géographe, le généraliste, je n'ai pas de spécialité à proprement parler, et pour tout dire j'ai travaillé autrefois dans le tourisme, la culture, le patrimoine, et ce sont mes premiers PLU.

Avant même de parler de la manière d’appréhender une procédure c’était surtout une découverte. [...] **J’ai quand même une approche, je ne vais pas dire "paysage" parce que je ne suis pas paysagiste**, mais c’est vrai que quelque part c’est ça que tu cherches au départ, à lire la commune, tu traverses les paysages, c’est vrai que j’ai du mal à exprimer ça, les ambiances voilà. Je cherche à trouver, comme quand tu es touriste et que tu as envie vraiment de devenir autre chose qu’un touriste, savoir, ressentir les choses, comment je suis dans ce quartier-là, comment ça fonctionne. Selon les communes, c’est plus ou moins facile ensuite », (entretien avec Monsieur B. C., chargé de mission PLU, le 28 mars 2019).



**Photographie 12 : La question des logements à faible densité et de leur insertion dans le paysage, abordée lors d'une visite de terrain avec les techniciens et les élus de Lorient agglomération en 2015, dans le cadre de l'étude paysagère. Photographies : Charlotte Porcq, octobre 2019 (Riantec).**

Deuxièmement, la phase d’élaboration de l’étude paysagère peut être résumée en deux temps : d’abord similaire à un atlas, la forme de l’étude a été repensée à mi-parcours afin de mieux convenir au *transfert* vers les documents d’urbanisme prévisionnels, le PLUi, mais aussi le SCoT qui est alors lui-même en cours de révision. Cette réorientation du processus, demandée par les agents de la collectivité, s’est

fondée sur des visites thématiques dans les communes, proposant une lecture paysagère d'espaces à forts enjeux urbanistiques, y compris ceux qui ne semblent pas « faire paysage » *a priori* (cf. photo. 12) :

« Pendant la phase 2 de l'étude paysagère, il y avait justement ce principe de sortir sur le terrain, d'aller voir concrètement ce qui fait paysage, ce qui ne fait pas paysage aussi, les dynamiques à l'œuvre, les sujets qui pouvaient apparaître et qui n'avaient pas forcément été vus, ou compris comme relevant du paysage. C'est toujours plus parlant, quand on dit que l'agriculture fait paysage, d'aller la voir sur place et de parler de ce qui peut être envisagé. [...] On avait eu une sortie aussi dans une zone pavillonnaire à faible densité et c'était très intéressant parce qu'ils pointaient du doigt le fait qu'aujourd'hui c'est comme ça, c'est ce paysage-là, donc il faut qu'on s'y intéresse maintenant parce que dans dix ans ou dans vingt ans, c'est amené à changer et il y a des potentialités à envisager : la densification, la requalification énergétique des bâtiments, voire la réorganisation du quartier suite au départ d'une certaine tranche d'âge ou d'une catégorie de population pour qui ce sera devenu trop grand ou trop cher à l'entretien. Après je ne sais pas comment les élus s'en sont emparés et ce sont des réflexions qu'il faudra certainement réactiver », (entretien avec Madame B. F., chargée d'études paysage et milieux naturels à l'agence d'urbanisme du Pays de Lorient, le 10 mars 2020).

La séparation en deux phases de travail se matérialise par un document en deux volumes : la présentation des unités paysagères d'abord (vol. 1), puis la détermination des sites à enjeux, les projets paysagers et les outils d'action envisagés (vol. 2). Nous verrons comment ces différents supports ont été réemployés dans les processus de planification territoriale, et si l'impact de la réorganisation y est perceptible ou non.

Quoi qu'il en soit, la volonté d'introduire le paysage dans le PLUi est déjà forte à ce stade. L'ambition est non seulement de mobiliser l'étude paysagère au démarrage, mais de veiller à ce que chaque étape de l'élaboration du PLUi intègre la notion. Ce désir ne vise toutefois pas une modification profonde du calendrier de planification « classique », dont nous avons défini les séquences types au début de ce chapitre (cf. figure 73). Autrement dit, le paysage ne s'impose pas comme nouveau *moteur programmatique*, induisant la restructuration ou l'ajout d'étapes par rapport à celles qui sont déjà fixées à l'avance<sup>587</sup>. Le PLUi reste avant tout un *projet de territoire*, bien que la mutation vers un *projet de paysage*, à l'échelle de l'intercommunalité et basé sur l'étude paysagère, soit tentante pour les paysagistes des services de l'agglomération ; du reste cette innovation n'est pas conceptualisée sur le plan du déroulement des travaux<sup>588</sup>. En revanche, à l'intérieur de ces phases programmées, il s'agit d'innover en termes de *techniques* pour encourager la participation des acteurs locaux<sup>589</sup>. Or, dans l'idée qu'elle favorise justement le partage de points de vue et le dialogue, il est prévu que la notion de paysage soit employée comme outil de médiation. Cela a néanmoins pour effet de créer deux originalités de trajectoire, que nous décrivons dès à présent car elles se généralisent à tous les processus que nous allons étudier pour ce territoire. Tout d'abord, la mise en valeur des enjeux de territoire s'opère *via* le paysage et en particulier *via* un atelier

<sup>587</sup> Au sujet du *moteur programmatique*, voir G. Pérocheau, M. Correia, op.cit., p. 127-128.

<sup>588</sup> Le modèle des commissions thématiques (cf. figure 102), favorisant un travail par thèmes et non par communes, est avancé par la directrice de la planification en entretien (entretien avec Madame D. T., directrice du service planification et droit des sols de Lorient agglomération, le 28 mars 2019). Nous n'avons pas d'informations supplémentaires concernant la temporalité envisagée pour la réunion de ses commissions. De plus, leur impact n'a pas pu être vérifié du fait du changement de stratégie, lié à l'abandon du projet de PLU intercommunal.

<sup>589</sup> Ces innovations *techniques* débouchent aussi sur des innovations quant à l'*architecture* et au *contenu* des documents finaux. Puisque le paysage est indépendant de l'état initial de l'environnement au moment de la phase de diagnostic, il fait également l'objet d'une partie indépendante au sein du rapport de présentation du PLU. En outre, le travail sur le règlement d'urbanisme se veut novateur, il est allégé au maximum et illustré par des schémas. Les documents d'accompagnement des OAP sectorielles misent sur la précision et la visualisation des projets d'aménagement en 3D (cf. chap. 3, I.1.2).

« cartes postales » au cours duquel les élus devront imaginer le paysage de leur commune en 2030, à travers la description qu'ils en livreront par l'image et dans le corps de la lettre. Le paysage n'est pas tant un élément de connaissance ajouté au diagnostic qu'un outil de projet, qui prépare à l'élaboration du PADD. Plus tard dans le processus, la directrice du service planification souhaite mettre l'accent sur la transition entre le PADD et le règlement, au cours de laquelle le champ des possibles ouvert jusqu'à ce stade, se heurte aux contraintes et aux limites des outils réglementaires. C'est pourquoi une séance durant laquelle chaque axe du PADD sera traduit point par point est envisagée, dès l'approbation du document de projet. Le chargé de PLUi devra présenter le panel d'instruments disponibles pour chacun de ces points<sup>590</sup>, ce qui signifie que les élus pourront faire un arbitrage entre ces diverses écritures réglementaires avant de se lancer concrètement dans la rédaction et le dessin du zonage.

**Troisièmement, l'abandon du projet de PLUi, pressenti dès la fin de l'année 2015 et définitivement acté suite au vote des élus en février 2017**, complexifie encore le *transfert* entre les deux démarches. Les services de l'agglomération sont néanmoins mandatés comme prévu, mais cette fois pour conduire la révision de douze PLU communaux, soit deux communes par chargé de mission<sup>591</sup>. La directrice de la planification insiste pour que l'étude paysagère soit mise à profit autant que possible, en montrant tout de même les obstacles du changement brutal d'échelle sur le plan méthodologique :

« Pour nous c'est dommage, parce que c'est une façon différente de travailler en PLUi, on aurait pu se spécialiser par thématiques, là j'étais obligée de confier deux PLU par techniciens, et ils ont été obligés de maîtriser tous les domaines, pourtant il y en a qui sont plus ou moins spécialistes du paysage, il y en a qui sont plus ou moins à l'aise avec l'énergie...etc. [...] Sachant que l'étude paysagère ils l'avaient plus ou moins suivie, c'est-à-dire que moi je les avais invités aux groupes de travail... Mais pas tout, pas autant que moi je dirais, donc je relayais, je les invitais aux sorties terrain. [...] Après je trouve que le document ils se le sont bien approprié, et ce n'était pas si évident que ça, comme c'était découpé en unités paysagères pour l'agglomération, et qu'eux ils ont été obligés de faire l'inverse, de partir de la commune, c'était un truc un peu à l'envers. Ce que je leur avais demandé c'était de partir de l'étude paysagère et de la compléter éventuellement, s'ils y arrivaient, s'ils le sentaient, après cela a été fait comme ils ont pu avec des études qui existaient ou avec leur propre ressenti. Par exemple à Lanester il y a eu un travail très intéressant sur la perception des élus, le chargé de PLU les a fait travailler sur les paysages dans lesquels ils aimaient emmener leurs amis. Cela induit des choses différentes plutôt que de parler des paysages que tu aimes toi », (entretien avec Madame D. T., directrice du service planification et droit des sols de Lorient agglomération, le 28 mars 2019).

Se dessine donc un fonctionnement tentant de concilier les deux échelles. Il s'agit de conserver le format des groupes de réflexion *intercommunaux* initialement constitués pour réunir régulièrement tous les techniciens, afin de continuer à avancer de concert sur l'écriture des PLU *communaux* (cf. figure 102). Ainsi les méthodes sont harmonisées, de même que les outils réglementaires sélectionnés et proposés aux élus. La trame du règlement littéral est identique pour toutes les communes dont le PLU est révisé par les agents de Lorient agglomération, ce qui est plus ou moins *perçu* et plus ou moins *bien vécu* par les élus. Par exemple, la réaction de l'adjoint à l'urbanisme d'Hennebont est très positive, étant donné que la municipalité s'était déjà positionnée en amont en faveur du PLUi. La plupart des graphiques issus des

<sup>590</sup> Par exemple, pour mettre en valeur une trame verte et bleue, l'option du classement en zone dite « N » pour « naturelle », et/ou celle de l'OAP thématique, seront étudiées. Leur articulation, s'il est décidé de créer les deux, devra également être anticipée, c'est du moins ce que permet cette méthode.

<sup>591</sup> La prescription de ces PLU était nécessaire du point de vue de la conformité à assurer par rapport aux lois Grenelle et Alur (cf. chap. 3, I.1.1 pour le rappel de la législation). Sur les 25 communes de l'agglomération de Lorient, la moitié d'entre elles doit donc entamer une procédure de révision à partir de 2016, et les services de l'agglomération sont missionnés pour la majorité de ces PLU, mis à part un ou deux.

récits des techniciens (cf. figure 105) débute donc par un travail original de spatialisation des perceptions, inspiré de l'étude paysagère, pouvant aller jusqu'au découpage d'unités paysagères à l'échelle de la commune, comme à Guidel. Cependant, ces unités sont propres à la commune, et remplacent celles de l'atlas intercommunal (vol. 1 de l'étude paysagère), qui sont difficiles à décliner car elles dépassent généralement les limites administratives (cf. figure 103). On voit aussi que chaque chargé de mission PLU apporte sa propre pierre à l'édifice, en inventant des variantes aux ateliers conçus collectivement<sup>592</sup>. C'est d'ailleurs la nature ludique de ces rencontres qui marque majoritairement les élus (cf. figure 108, initiale « AT » pour « atelier ») plus que leur visée spatiale et cartographique. Si elles renseignent sur les représentations de chacun, ces visions ne convergent pas forcément sur le papier et certains élus ont du mal à savoir en quoi elles peuvent servir à la construction du document d'urbanisme en tant que tel. Le recueil de ces perceptions paysagères doit pourtant guider les choix qui seront effectués dans le zonage réglementaire, qu'il soit question d'ouvrir le débat ou de le résoudre.

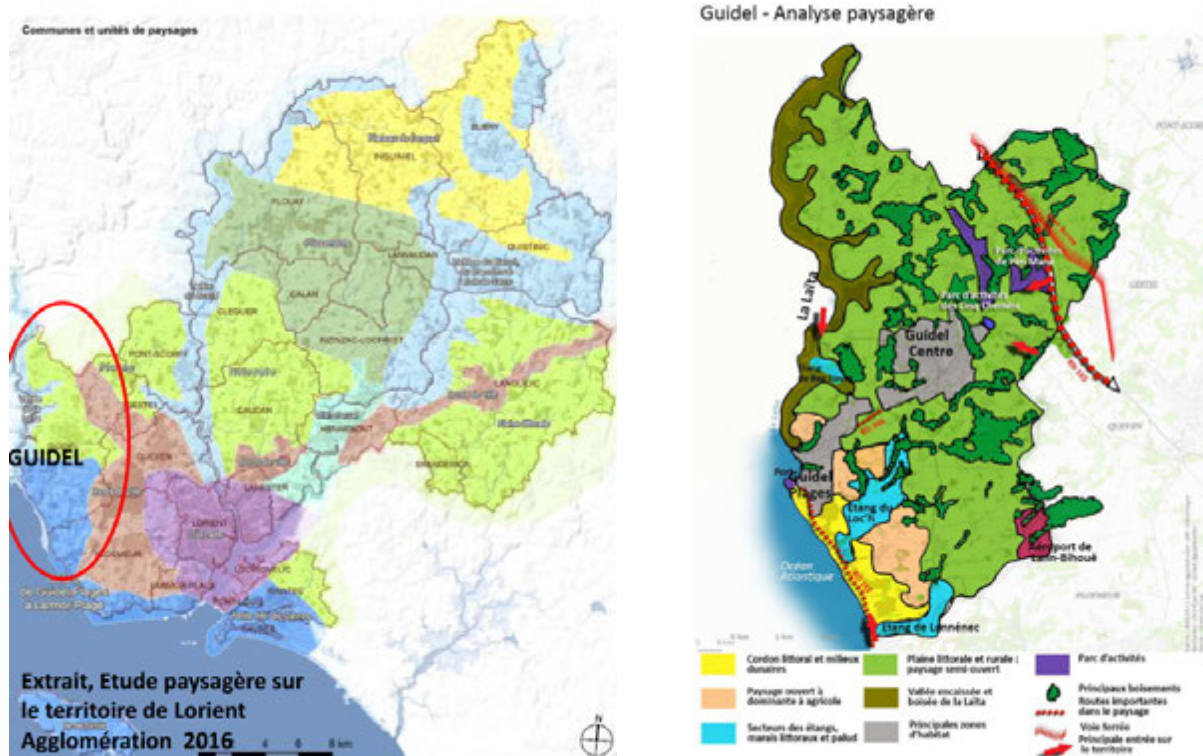


Figure 103 : La comparaison entre les unités de l'étude paysagère de Lorient agglomération et les unités retravaillées à l'échelle de la commune de Guidel par le chargé de mission PLU, 2018

Il est clair, à travers ce premier commentaire dirigé vers la phase de diagnostic, que l'abandon du PLU*i* au profit des PLU conduit à des *adaptations* dans les processus que nous avons retranscrits. Le fait que des techniciens intercommunaux élaborent les PLU constitue certes un garde-fou selon la directrice de la planification. Or il est possible aussi que cette mainmise de l'agglomération sur les PLU ravive la *rupture* entre l'EPCI et certaines équipes municipales, et par ricochet, entre le périmètre de l'étude paysagère et celui des PLU. Enfin, ce n'est pas forcément l'opposition politique qui (ré)émerge entre les fonctionnaires territoriaux et les mairies. Il existe des avantages multiples à coopérer avec des services de

<sup>592</sup> En plus de l'atelier « cartes postales » décrit plus haut, un atelier « photos » est prévu dès le lancement des PLU, lors duquel les élus amènent des clichés dont ils sont les auteurs, mettant en valeur un élément apprécié et un élément déprécié. En revanche, certains chargés de mission inventent leurs propres ateliers, comme à Lanester, où il est proposé aux élus d'échanger sur les paysages qu'ils choisiraient de montrer à leurs amis pour leur faire visiter la commune.

proximité plutôt qu'avec des experts indépendants, en termes financiers, de maîtrise des enjeux locaux et de continuité des politiques publiques. En effet, les perspectives sont meilleures pour le suivi, puisque les instructeurs du droit des sols dépendent du même service que les agents ayant rédigé les PLU, et sont placés sous la même direction. En contrepartie, le pilotage opérationnel des projets d'aménagement est indépendant dans l'organigramme de Lorient agglomération, ce qui rend l'avenir des OAP plus incertain, car il ne sera pas supervisé par les personnes qui les ont dessinées. **Il n'en demeure pas moins que ce positionnement de l'EPCI, en amont et en aval des projets de territoire, a un impact sur la manière dont ses techniciens gèrent le processus de planification. À la fois, cela offre certaines latitudes, car le PLU peut être vu comme un véritable tremplin pour lancer des actions diverses, y compris au-delà du cadre restreint du règlement d'urbanisme. En outre, cela suscite un effort d'adaptation plus intense à l'égard des aspirations des élus : non seulement le technicien est le garant de la faisabilité du PLU en tant que représentant de l'EPCI, mais les élus sont en attente d'une plus grande personnalisation du PLU que s'ils ne l'avaient confié à un bureau d'études extérieur.**

Pour résumer, les chargés de PLU sont confrontés aux défis suivants :

1. conduire l'élaboration du PLU en faisant du *paysage* un *outil de médiation* le plus durablement possible au long du processus, sans être *paysagiste* ;
2. remplir des missions qui auraient pu être confiées à un bureau d'études *privé*, en tant qu'agent d'une collectivité territoriale, donc d'un service *public* ;
3. porter une étude paysagère *intercommunale* en tant que technicien de l'EPCI, pour une intégration du paysage au sein de PLU *communaux*.

Notre hypothèse est que ces trois *facteurs d'adaptation*, plus ou moins assumés, conscients ou assimilés chez tous les acteurs au moment du démarrage des PLU, augmentent la *résilience* des processus. Nous proposons de nous pencher sur les stratégies de deux chargés de PLU qui jouent sur des aspects différents afin d'*adapter* le mieux possible leur travail mais aussi leur rôle face aux difficultés rencontrées.

### III.2.1. Stratégie n° 1, chargé de PLU n° 1 : par les *détours*, contourner la difficulté en élargissant les perspectives

Suivant la méthodologie arrêtée dans les groupes de travail intercommunaux, le premier chargé de mission, dont nous tâchons maintenant d'analyser les stratégies, amène le paysage dès l'ouverture de la démarche (cf. figure 105. A). L'une des deux communes qui lui est attribuée est rurale, et possède un bourg typique avec des maisons anciennes, faisant l'objet d'un site inscrit. L'agriculture est l'activité qui domine et on observe un mitage progressif de cet espace agricole de grande qualité sur le plan paysager, que le technicien va chercher à préserver. Or, il se heurte à la revendication d'un *mode d'habiter* l'espace qui n'est pas compatible, selon le maire, avec le zonage proposé :

« Donc on lui a dit "là, vous ne connaissez rien à la vie du village", et je pense qu'il y a une demande forte aujourd'hui de la part des habitants. Autant historiquement, si je prends un exemple, il y avait la gare et le bourg qui avaient chacun leur propre comité des fêtes. Et pour bien montrer cette séparation on ne parlait pas de comité des fêtes de L\*\*\*, mais de comité des fêtes du bourg, et les autres c'était comité des fêtes de la gare. Maintenant, ça va, c'est bon, ça suffit avec cette histoire, on réunifie la commune » (entretien avec Monsieur H. A., maire, le 12 novembre 2019).



**Encadré 10 : Zoom sur le processus d'élaboration du PLU de Vitré : la stratégie « d'anticipation » du règlement d'urbanisme par le paysage**

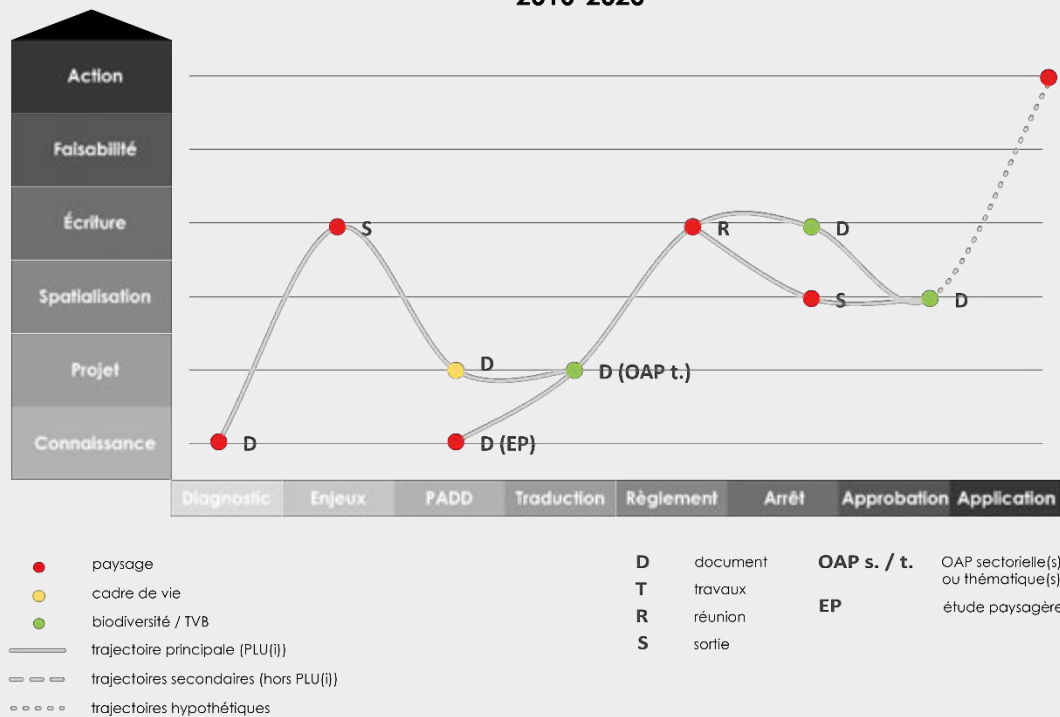
Le bureau d'études qui a été missionné pour l'élaboration du *PLU de Vitré* a testé un processus original, qui bouleverse les étapes du canevas « type ». Le principe est de construire le projet de territoire sur la base de plusieurs scénarii, qui induisent des choix d'outils réglementaires différents. C'est pourquoi la courbe se trouve déjà (cf. figure 104), au moment de la mise en valeur des enjeux, au niveau de l'écriture (par anticipation). Les scénarii sont au nombre de trois : Polarité, Liens, Proximité. Il s'agit de réfléchir aux connexions et à la spatialité au sein desquelles les élus de Vitré souhaitent inscrire leur ville, pour les dix prochaines années. La méthode se matérialise concrètement sous la forme d'un jeu de cartes, annonçant l'axe du PADD au recto, et des propositions de traduction dans les règles d'urbanisme au verso. Le plus intéressant à pointer pour notre étude est que ces trois projets ont chacun des incidences sur la prise en compte du paysage dans l'aménagement. L'impact sur le paysage et/ou la valorisation de ce dernier sont alors un moyen d'imaginer et de départager les solutions présentées :

« Donc sur les paysages, dans la « Proximité », c'est vraiment travailler les vues

proches, la qualité de vie dans les paysages et les quartiers, renforcer le rôle de la vallée vivrière, valoriser l'espace rural, le patrimoine ordinaire, être beaucoup sur le changement de destination. Pour le scénario des « Liens », c'est considérer le paysage comme un lien à l'échelle communale, améliorer les vues sur les paysages identitaires, la vallée de la Vilaine, les trois clochers, travailler sur la perception lointaine, les entrées de ville, la Vilaine comme un lien entre le nord et le sud, les nouveaux cheminements. Et puis autrement, on était plus sur la « Polarisation » donc les vues patrimoniales du coup, des axes « vitrines », le rayonnement extérieur, on était sur d'autres logiques, celle de l'attractivité entre Rennes et Laval » (entretien avec Madame L. M., urbaniste en bureau d'études, le 12 mars 2020).

De la même manière, les OAP thématiques, rédigées à l'issue du PADD, ont ensuite guidé la poursuite du processus. On voit qu'elles donnent tout de suite lieu à des règles (cf. figure 104), et que l'ensemble du zonage découle seulement de ce premier exercice de traduction réglementaire transversal, axé sur quelques thématiques phares telles que « trame verte et bleue », « mobilités douces », « paysage du quotidien », « patrimoine », « loisirs ».

**Élaboration du PLU de Vitré (action urbaniste du bureau d'études) 2016-2020**



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. Sources : Entretiens et réunions 2018-2020.

Figure 104 : L'élaboration du PLU de Vitré de 2020, telle que conduite par le bureau d'études

Cet affrontement intervient seulement après le vote du PADD, qui prévoit une « préservation des coupures d'urbanisation » entre les trois bourgs de la commune (cf. photo. 13). Le paysage est donc inscrit dans le projet de territoire, mais c'est sa traduction qui réveille les tensions. En réalité, l'élaboration du règlement graphique concrétise l'objectif de sobriété foncière et de densification du bâti, perçu comme une contrainte par l' élu à partir du moment où la carte localise précisément les zones constructibles, et celles qui ne le sont pas. Grâce au paysage, employé comme trame méthodologique durant la phase de diagnostic, le technicien avait espéré désamorcer les crispations futures en mettant en valeur les bénéfices d'une protection des « coupures vertes » sur le plan esthétique et agronomique. Le pari était de « démontrer qu'au bout du compte le paysage sert un projet qui est peut-être le leur aussi [celui des élus], que les deux sont compatibles » (entretien avec Monsieur B. C., chargé de mission PLU, le 28 mars 2019). Au lieu de quoi, l'argument du paysage visuel suscite l'agacement du maire ; il se tourne vers une *mémoire* ancienne, certes encore bien ancrée, mais en vue d'insister sur le décalage avec la *pratique* actuelle de l'espace, et sur les liens qui existent entre les habitants aujourd'hui. La réunion des zones urbanisées est présentée par la municipalité comme la solution d'aménagement qui correspond au *paysage vécu*, ou au « *paysage habité* », pour reprendre l'expression de John B. Jackson<sup>593</sup>. En fait, il s'agit plus de prendre le contre-pied du zonage soumis par le technicien, en réutilisant et en adaptant l'argument paysager, que d'affirmer une véritable sensibilité paysagère.



Photographie 13 : Coupures d'urbanisation, Lorient agglomération, Charlotte Porcq, octobre 2019

<sup>593</sup> John Brinckerhoff Jackson, *À la découverte du paysage vernaculaire*, Arles, Actes Sud, ENSP, 2003.

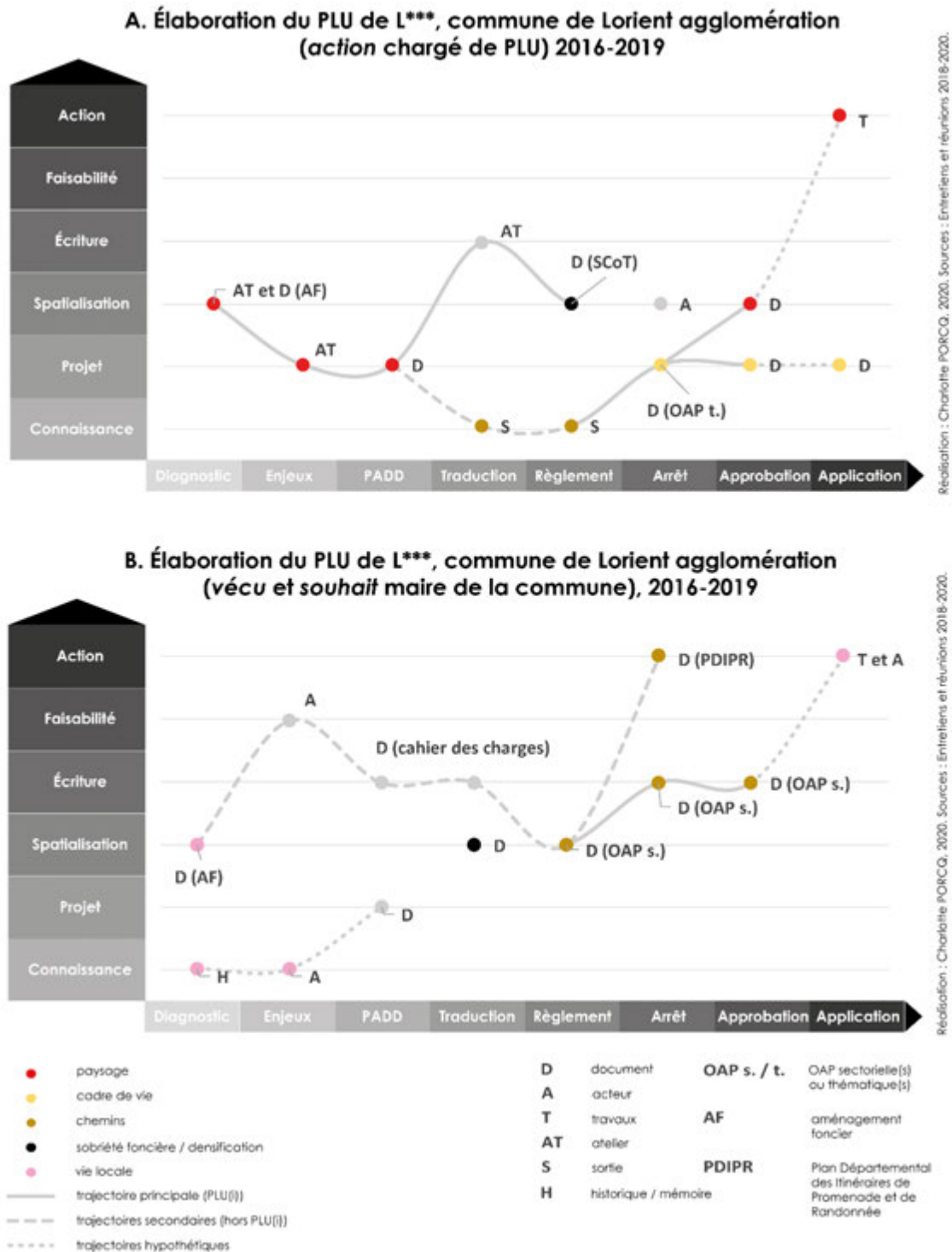


Figure 105 : L'élaboration du PLU d'une commune de Lorient agglomération, telle que conduite par le chargé de PLU (A) et vécue par le maire de la commune (B)

Ce développement n'a pas pour ambition de revenir sur les nuances de définition du paysage chez les élus, explorées dans le chapitre 3, néanmoins il est intéressant de voir comment elles entrent en scène dans le cadre du processus de construction du PLU et comment elles s'entrechoquent avec celles des professionnels de l'aménagement. En l'occurrence, c'est la médiation par le paysage qui est ici remise en cause, dans la confrontation avec les représentations d'un élu que nous avons par ailleurs classé dans

le Groupe 1, celui du « *paysage pratique*<sup>594</sup> » (cf. chap. 3, II.1.1). **Quelle est alors la réaction de l'agent et que met-il en place pour dépasser cet écueil ?** C'est ce que nous souhaitons désormais décrypter.

Tandis que la trajectoire principale s'achève en impasse (cf. figure 105. A), une autre voie, ouverte dès le PADD, permet de renverser la tournure négative prise par la première, à cause des échanges décrits plus hauts. Ces derniers se soldent finalement par une négociation avec le président du SCoT : moyennant le reclassement d'un espace en AU<sup>595</sup>, les ruptures d'urbanisation font l'objet d'une concession de la part des élus, qui ne signifie pas pour autant une adhésion à l'enjeu paysager, du point de vue du technicien. Soit dit autrement, l'alternative démarre avant que l'obstacle ne se présente, ce qui semble *a priori* surprenant. La seconde trajectoire se déroule d'abord en arrière-plan, parce qu'elle concerne une initiative qui « déborde » les missions du chargé de PLU :

« Dans mon premier poste j'ai dû mettre en place 200 km de chemin de randonnée sur dix communes, j'étais dans le Coglès, il y avait des gros remembrements et j'avais fait un rando-guide. Donc ils étaient super en attente sur mon expertise et je les ai beaucoup conseillés là-dessus alors que ce n'était pas forcément mon travail et cela débordait un peu », (entretien avec Monsieur B. C., chargé de mission PLU, le 28 mars 2019).

Les élus ont en effet travaillé, peu de temps avant la prescription du PLU, sur un aménagement foncier qui les a obligés à réfléchir aux chemins agricoles, aux haies bocagères, et aux conditions d'exercice des agriculteurs. Le technicien se saisit de cet intérêt afin de combler un manque par rapport aux conditions de développement des mobilités douces à l'intérieur du bourg, dont la question a été moins abordée au sein de l'aménagement foncier. Couplant cette attente à son expérience professionnelle antérieure, il s'investit dans l'amélioration des circulations piétonnes en s'appuyant sur les sentiers existants, et constate, avec le recul pris au moment de l'entretien, que **le climat est serein, dès lors qu'un sujet rassemble l'intérêt personnel du professionnel et celui des élus**. En outre, il s'aperçoit *a posteriori* que cette sortie de processus, qu'il avait entamée sans but précisément défini, est la clef pour inscrire durablement le paysage dans l'avenir de l'urbanisation de la commune. Puisque le maire cherche à faire se rejoindre le bourg principal et d'autres secteurs voisins grâce à une continuité du bâti, au motif que le mode de vie actuel des habitants anticipe ces liens, il apparaît que les cheminements sont un angle d'attaque tout à fait recevable, permettant de contrebalancer le projet de départ en mettant justement l'accent sur les usages de la population. Si l'idée de la liaison bâtie est abandonnée, elle est avantageusement remplacée par la liaison douce. L'OAP thématique « cadre de vie » se voit ajouter une partie étayée sur les chemins de randonnée, les itinéraires de promenade et quotidiens<sup>596</sup> (cf. figure 106).

**Qu'en est-il rapidement du côté du récit livré par le maire en entretien ?** Les courbes sont de formes différentes, comparées à celles du technicien, mais on retrouve la *rupture*, par rapport à l'objectif de sobriété foncière, et la reprise du processus à l'aide du travail sur les voies piétonnes (cf. figure 105 B). Le PLU se place ainsi, à partir de la phase de rédaction du règlement, dans la continuité directe de l'aménagement foncier (rappelé grâce aux initiales « AF » au début de la trajectoire secondaire). Ce n'est pas l'OAP thématique qui est évoquée à la différence du récit du technicien, mais une des OAP sectorielles du PLU, soulignant l'écart d'appropriation de ces deux types de documents. L' élu ajoute que grâce à ce

<sup>594</sup> Valérie Miéville-Ott, Yvan Droz, « Évolution de la réflexion paysagère en Suisse. À partir du programme Paysages et habitats de l'arc alpin », *Économie rurale*, n° 315, 2010, p. 48.

<sup>595</sup> Zone AU : « à urbaniser » (article R. 151-20 du Code de l'urbanisme).

<sup>596</sup> PLU de la commune de Lanvaudan, OAP thématique « cadre de vie », 2019, p. 26-31.

travail, certains itinéraires ont pu être classés au Plan Départemental des Itinéraires de Promenade et de Randonnée (PDIPR).

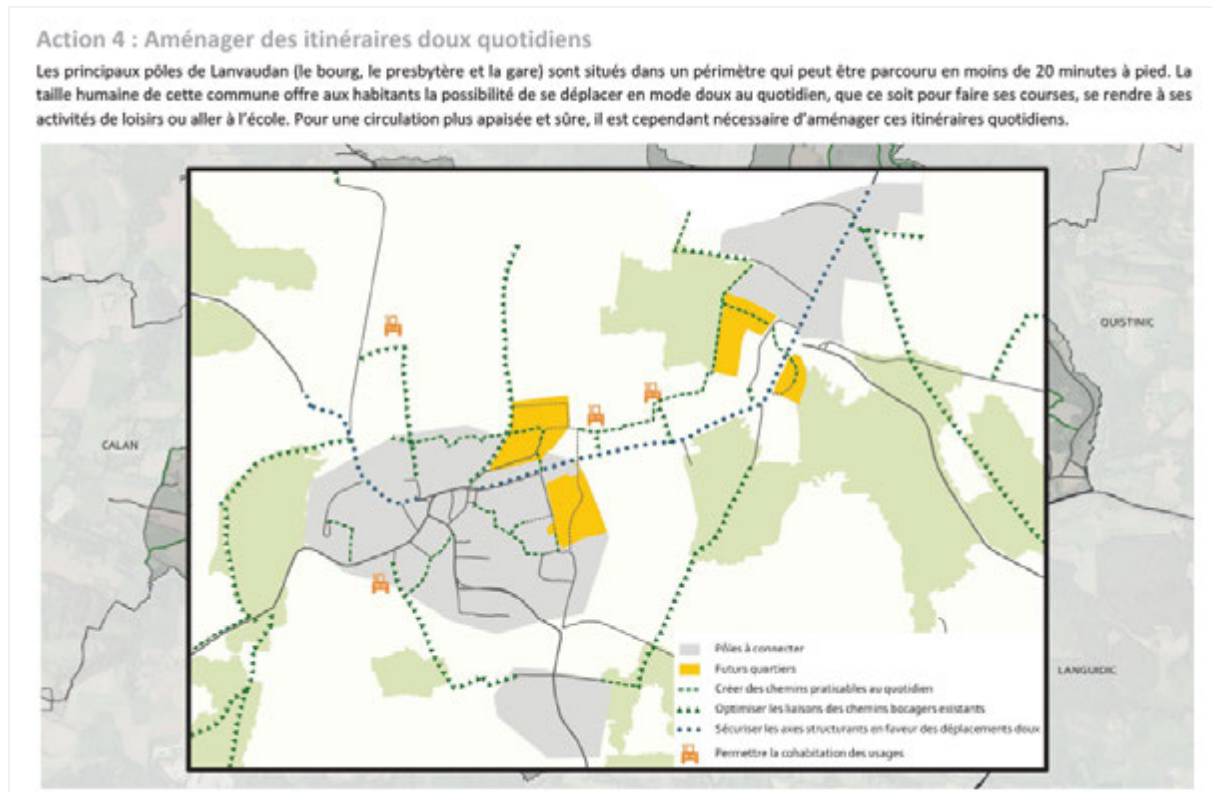


Figure 106 : Extrait de l'OAP thématique « cadre de vie » réalisée par Lorient agglomération, 2019

Nous pouvons engager un premier bilan sur les éléments qui président et incitent à ces *réorientations* de parcours, bien qu'elles ne soient pas anticipées comme telles par le technicien :

- le **souhait des élus** de poursuivre la réflexion sur les chemins ruraux ;
- l'occasion de mettre à profit **une expertise propre pour le technicien**, tout en se prêtant au « jeu » du paysage ;
- **l'intuition, de la part de ce même acteur, que le PLU a un rôle d'aiguillon** sur quantité de sujets qui ne seront pas tous traités dans le document final, et que le processus de projet peut déboucher sur des actions extérieures.

À ces explications, se greffe également le besoin, toujours du côté du chargé de PLU, de se confronter au terrain et au cas particulier, en parallèle de la prise de hauteur nécessaire à la réalisation du diagnostic. Ce mouvement ne s'opère pas seulement en réponse aux centres d'intérêts des élus. Il s'apparente à une volonté personnelle de mieux connaître le territoire et ses enjeux, tant d'un point de vue géographique que sociologique. Nous ne sommes pas surprise, étant donné cette habitude méthodologique, de retrouver le modèle du *détour*, dans un autre processus conduit par le même technicien de l'agglomération (cf. figure 107). Il se déroule dans une commune à dominante urbaine cette fois, en zone littorale. Le SCoT y définit un grand espace agro-naturel stratégique à préserver. Cet espace est séparé de la ville par une vallée, une voie ferrée et une route départementale, barrières qui opposent un frein net à l'extension de l'urbanisation, mais qui rendent aussi l'accès aux champs malaisé pour les citoyens. Le paradoxe est le suivant : le SCoT établit une protection forte mais les lieux sont relativement méconnus des élus et des fonctionnaires territoriaux. L'isolement géographique, et la sanctuarisation de cet espace, qui s'imposent comme une évidence à travers le SCoT, sont sans doute responsables de ce

hiatus. Intrigué, l'agent intercommunal décide de rencontrer les agriculteurs qui y exploitent les terres. Encore une fois, il s'agit pour lui d'une initiative d'importance *a priori* secondaire, visant plutôt à améliorer sa propre connaissance du site avant même de s'adresser aux élus :

« Donc j'ai été voir chacun de ces agriculteurs pour savoir leurs besoins, leurs problèmes, les connaître et j'ai eu l'idée ensuite de proposer à un élu de venir avec moi. Et en fait il était enchanté de venir et on s'est rendu compte qu'il y avait une vraie cassure, une vraie méconnaissance et même une non reconnaissance de ce milieu-là par la municipalité. Le fait d'aller les voir, cela *personnifiait* un espace, entre cet espace agro-naturel et les agriculteurs qui exploitent, qui entretiennent le paysage, pour le coup cela change tout, et l'élu que j'ai emmené ici il s'est rendu compte que c'était sa petite cousine qui était là, qu'il n'avait pas vue depuis quarante ans... Tout d'un coup tu mets des visages sur une profession, et sur un milieu », (entretien avec Monsieur B. C., chargé de mission PLU, le 28 mars 2019).

La « **personnification** » de l'espace agro-naturel crée un paysage pour le technicien (symbolisé par le point rouge à l'étape du règlement, associé à la lettre « A » pour désigner les agriculteurs, cf. figure 107), lui qui avait précisé ne pas être paysagiste ; aussi peut-on se demander dans quelle mesure le (sur)investissement dont il fait preuve ne vient pas compenser ce manque d'expertise, d'autant plus qu'elle est encouragée par la directrice de la planification. Vue sous un autre angle, cette déclaration que nous jugeons très intéressante, car elle corrobore l'hypothèse selon laquelle les *perturbations* gérées en amont augmentent la *résilience* des processus (cf. III. 2.1), cherche quelque part à montrer que son aisance naturelle avec les gens et son goût pour la rencontre, qu'il a soulignés plus tôt dans l'entretien, permet aussi d'accéder au paysage.

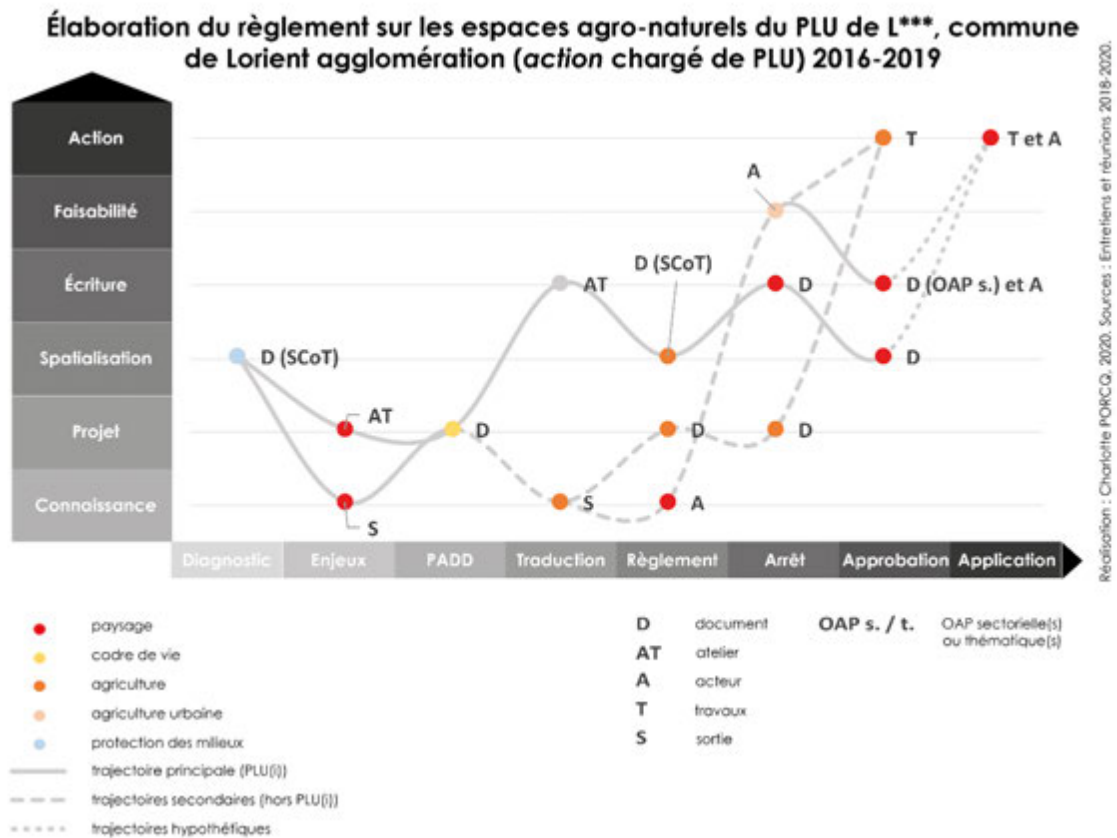


Figure 107 : L'élaboration du règlement de PLU sur les espaces agricoles pour une commune de Lorient agglomération, par le technicien intercommunal en charge du PLU

Quoi qu'il en soit, **la suite et la fin du processus révèlent le caractère vertueux des visites de terrain (cf. II.3)**. Si la trajectoire principale aboutit sans trop de surprise à un classement des terres agricoles concernées en zone Aa ou Ab, prévoyant une protection plus ou moins stricte « en raison du paysage (Ab) et/ou du potentiel agronomique (Aa et Ab) des terres » dans la continuité du SCoT, les deux trajectoires secondaires conduisent chacune à deux actions supplémentaires, dont un résultat *inattendu*. Premièrement, la rencontre avec les agriculteurs a engagé une dynamique de coopération conviviale, qui convainc les acteurs locaux de signer la Charte de l'Alimentation pilotée par le service de l'environnement et du développement durable de Lorient agglomération. Deuxièmement, ce travail sur l'agriculture s'est élargi à l'agriculture urbaine, pour l'implantation de laquelle un hectare a été réservé au sein d'une OAP sectorielle. Cette inscription dans le document d'urbanisme, fait se rencontrer d'une part les velléités des élus en termes de circuits courts et de filières courtes pour les cantines des écoles, et d'autre part les besoins en termes de zones exploitables exprimés par des maraîchers bio, ayant le désir de s'implanter sur le territoire. Ce second aspect fait également partie de la manière dont le technicien estime avoir traité le paysage dans ce PLU. Il a eu l'occasion de défendre sa vision en réaction aux remarques de l'évaluation environnementale qui reprochait au PLU de ne pas assez prendre en compte le paysage. Or il souligne que l'approche n'est pas la même entre une commune rurale et une commune urbaine, où les solutions préconisées affichent peut-être moins clairement la notion, mais l'abordent plutôt par le biais des ambiances, des formes urbaines et de la mixité des usages à l'intérieur d'un espace de projet, afin de créer un espace de vie.

**Pour conclure sur ces deux expériences, on peut dire premièrement que le *détour* est une forme de bifurcation propre au technicien qui guide le processus.** Il ouvre une nouvelle trajectoire, qui émane à la fois d'un goût personnel pour le terrain et pour la dynamique de travail insufflée par le projet de territoire (imprévisibilité faible car habitude prise par l'acteur dans le passé et perpétuée à travers ces deux PLU), et des attentes des élus (imprévisibilité forte car les besoins des élus varient en fonction des communes). Les conditions créées sont comparables à celles que nous avons décrites pour les OAP sectorielles, illustrées par le cas de la C. C. B. **Les opportunités sont présentes mais latentes, et tout dépend de la manière dont les acteurs réagissent, d'où une *imprévisibilité* « moyenne » pour résumer, car à la fois faible et forte.** Dans l'esprit du chargé de PLU, on pourrait traduire cet état de fait par l'idée que s'engager dans cette voie parallèle n'est de toute façon pas « peine perdue », quels qu'en soient les apports tangibles dans le cadre de la planification territoriale. **Et pour cause, si l'impact du *détour* est relativement limité sur le règlement de PLU car il permet de « rattraper la situation » dans la première expérience (en respectant finalement le PADD), ou parce que les outils choisis ne créent pas un effet de surprise dans le deuxième cas, on assiste à une véritable *bifurcation* quant aux représentations, et quant à l'engagement sur d'autres chantiers d'action.** Ce phénomène est peut-être encore plus net par rapport au travail sur l'espace agricole (cf. figure 107), où l'attention est portée dès le démarrage du processus sur un point de règlement spécifique. Cela n'est pas sans rappeler les perspectives ouvertes par l'inventaire des haies bocagères dans le PLUi de la C. C. B., où les efforts s'étaient concentrés sur un sujet précis (cf. III.1.2). Ce résultat concorde avec ceux avancés par le diagramme en secteur (figure 100), où le taux d'action « en dehors de l'application du PLU » gagne en importance (27 %) sur le taux d'inaction estimé (11 %), par rapport à la C. C. B. (22 % et 22 %).

### III.2.2. Stratégie n° 2, chargé de PLU n° 2 : jouer sur les moteurs du changement

Le second chargé de mission, auquel nous nous intéressons désormais, s'est vu confier les PLU de deux autres communes. Ce sont des communes rurales, toutes deux attractives. L'une se démarque par ses aménités paysagères, qui sont les principaux facteurs d'un solde migratoire positif, sans être très élevé, du fait de sa position reculée à l'intérieur des terres. L'autre se situe dans la deuxième couronne lorientaise, où des personnes choisissent de plus en plus de venir vivre, plutôt que d'habiter en ville : elle devient donc périurbaine, et c'est ce virage que les élus doivent gérer à travers leur PLU. Ensuite, le parti politique des deux équipes municipales joue dans la différence d'approche du chargé de PLU. Il constate que la première accueille favorablement le projet de territoire proposé par l'agglomération, étant du même bord politique que Lorient (parti socialiste). Elle n'a *a priori* pas de difficulté à aller dans le sens proposé, d'autant plus qu'elle est déjà très active, sur le sujet de la transition écologique en particulier. La deuxième en revanche compose la « minorité de blocage<sup>597</sup> » (de centre droit) qui a voté contre le PLUi. Le compte-rendu du Ouest France en date du 22 février 2017 insiste sur les logiques partisans qui animent ce vote<sup>598</sup>. Le technicien explique ainsi qu'il a dû se préparer à déconstruire certaines opinions forgées sur la base des oppositions politiques, tout en se gardant d'émettre un jugement de valeur. Au fur et à mesure de la progression des deux démarches, menées en parallèle, il s'apercevra finalement que les rouages de ce jeu d'échelles sont plus complexes que ce qu'il avait perçu au démarrage, et que les élus de gauche ne sont pas moins « méfiants » - pour reprendre ses termes - eu égard à la préservation de leurs intérêts et de leur indépendance en matière d'urbanisme, que les élus de droite.

Même si la seconde commune ne possède pas de caractéristiques paysagères aussi marquées que la première, les deux municipalités cherchent en réalité à promouvoir le même aspect : la qualité de leur cadre de vie, offrant la possibilité de profiter d'un mode de vie « rural » tout en travaillant en zone urbaine, à Lorient ou dans sa banlieue immédiate. Pour l'anecdote, voici ce que le technicien nous confiait en entretien, en mars 2019, soit un an avant le premier confinement lié à l'épidémie de coronavirus :

« Je leur ai conseillé, dans le PADD, d'œuvrer pour le développement des connexions numériques. Le jour où le télétravail se généralise, les gens vont se dire "pourquoi habiter en ville, c'est dégueulasse et il y a de la pollution, je vais vivre à la campagne, je travaille deux jours et demi en ville et le reste du temps je serai chez moi, je serai super bien" », (entretien avec Madame G. L., chargée de mission PLU, le 29 mars 2019).

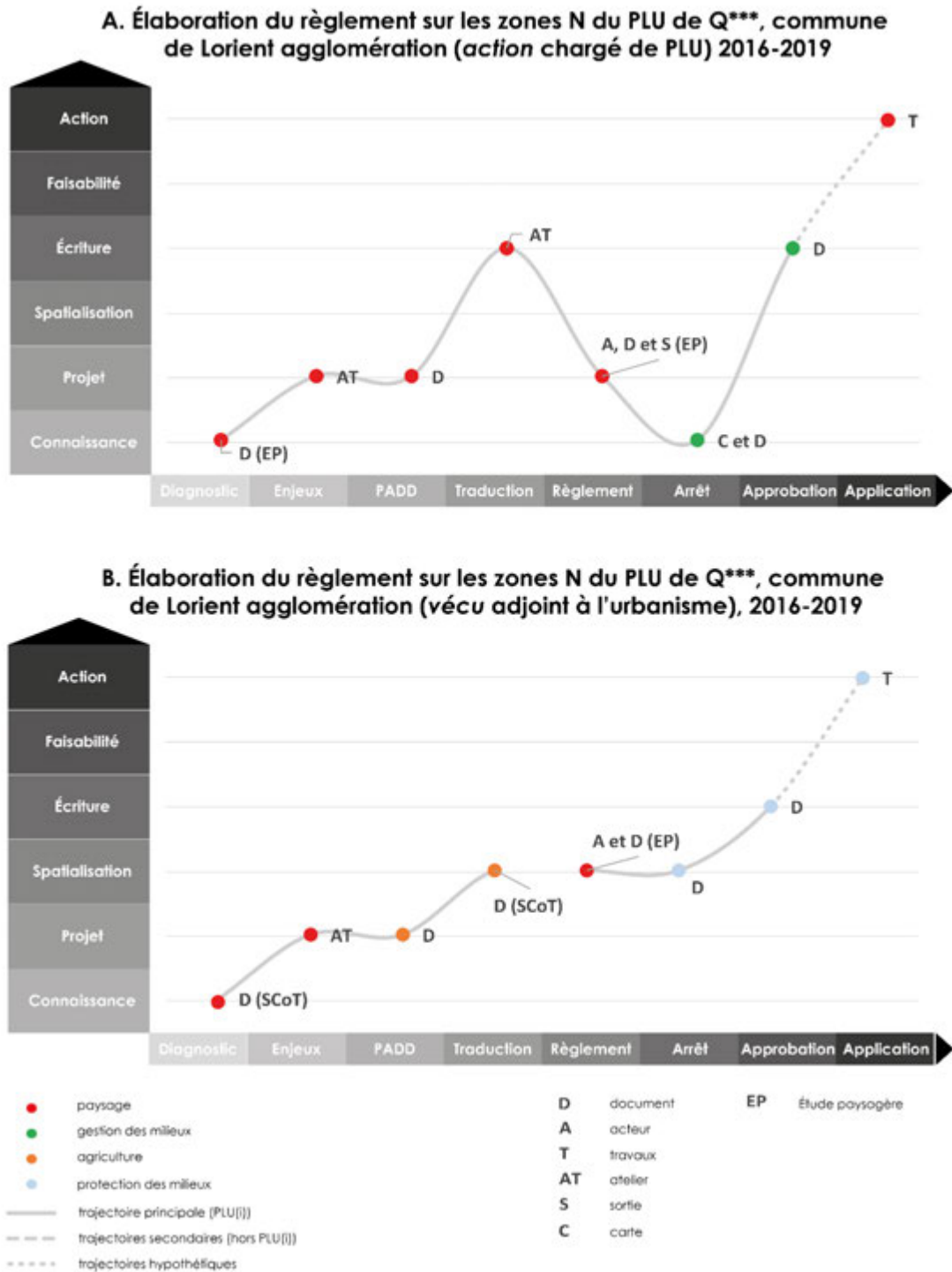
Ainsi, malgré des profils divergents sur le plan politique, l'objectif de densification que le SCoT du Pays de Lorient impose de respecter, à des degrés variables selon les communes, est dur à traduire dans tous les PLU de l'EPCI. On peut en effet considérer que la réglementation est drastique, même en faisant partie de la majorité politique qui l'entérine, surtout dans des zones rurales où les gens continuent à rechercher de grandes parcelles et des maisons isolées au milieu de leur jardin, selon un modèle hérité et solidifié depuis les années 1970-1980<sup>599</sup>.

<sup>597</sup> Nécessaire pour empêcher la création d'un PLUi, conformément à la loi Alur de 2014, cette « minorité » dépasse dans ce cas les 20 % d'habitants requis.

<sup>598</sup> Charles Josse, Marie Carof-Gadel, « La fronde contre le plan d'urbanisme de l'agglomération », Ouest France, 22 février 2017.

<sup>599</sup> Pour une description récente de ce modèle devenu traditionnel et qui persiste dans les aspirations des français, voir Jérôme Fourquet et Laurent Cassely, « La maison individuelle avec jardin, ou l'idéal "Plaza majoritaire" », *La France sous nos yeux. Économie, paysage, nouveaux modes de vie*, Paris, Éditions du Seuil, 2021, p. 157-178.





Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. Sources : Entretiens et réunions 2018-2020.

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. Sources : Entretiens et réunions 2018-2020.

Figure 108 : L'élaboration du règlement spécifique aux zones naturelles dans le PLU d'une commune de Lorient agglomération, telle que menée par le chargé de PLU (A) et vécue par l'adjoint à l'urbanisme de la commune (B)

Cependant, dès la phase de diagnostic, le technicien table sur deux stratégies différentes pour avancer avec chacune des équipes municipales, sur la base de leurs portraits distincts et des ressources disponibles. S'il mobilise franchement l'étude paysagère d'un côté (cf. figure 108. A), il se contente de mettre en place les ateliers « photos » et « cartes postales » de l'autre (cf. figure 109 A), selon la trame méthodologique identique à tous les chargés de PLU (cf. III.2.1, III.2.2). D'une part, le paysage est un

objet aux traits bien identifiés, donc *naturalisé*<sup>600</sup> grâce à l'étude paysagère, et d'autre part, le paysage est uniquement utilisé comme outil de médiation. **Quelles incidences ces stratégies ont-elles sur le déroulement des deux processus ?**

Le premier processus est l'occasion de réfléchir à l'intérêt d'introduire le paysage d'emblée, par le biais d'une étude réalisée en amont du PLU (cf. figure 108). Cet apport, en guise d'amorce, est-il suffisant pour conduire à une *action paysagère, via le PLU* ? La réponse est positive au regard du PADD, qui comporte un axe dédié au paysage, en écho direct aux aspects mis en valeur par le paysagiste et son équipe entre 2014 et 2016. L'orientation n° 2 est ainsi formulée : « *valoriser la richesse du territoire fortement liée à son paysage et son patrimoine* ». Il est principalement proposé de miser sur les points de vue, en dégagant les fonds de vallées souvent obstruées par la végétation, et de veiller à l'articulation et la transition entre zones boisées et les zones bâties. La problématique de l'enfrichement des vallées, en lien avec les perspectives visuelles, est justement traitée dans l'étude paysagère de Lorient agglomération grâce à l'exemple de cette commune. De plus, les cartes qui y sont présentées localisent des points de vue que l'on retrouve dans le PADD du PLU.

La suite du processus est vécue différemment par le chargé de PLU (cf. figure 108. A) et l'adjoint à l'urbanisme (cf. figure 108. B). Ce qui nous intéresse d'abord, ce sont les thématiques avancées à l'étape de la traduction. Tandis que le technicien invoque le paysage, afin de justifier la protection des boisements par des zones « naturelles » dites « N », l'élu nous entretient surtout de l'enjeu agricole, et notamment des zones « A » placées en fond de vallée, où il serait d'après lui opportun de réimplanter l'élevage. La divergence des récits témoigne de deux raisonnements distincts, mais ces discours relatent une seule et même activité, à savoir l'élaboration du zonage. Cela signifie que l'un n'exclut pas l'autre, qu'aucun n'est vrai ou faux. D'une part, l'agent intercommunal s'attache à traduire le PADD point par point, selon la feuille de route tracée par le groupe de travail intercommunal (cf. III.2.1), et s'oriente naturellement vers des outils réglementaires mettant en œuvre la sauvegarde des paysages :

« Les zones naturelles correspondent aux secteurs à protéger en raison soit de la **qualité** des sites, des milieux naturels, **des paysages** et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de leur caractère d'espaces naturels, soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles<sup>601</sup> ».

D'autre part, l'adjoint focalise son attention sur un aspect qui lui tient à cœur, étant lui-même agriculteur. Il ravive à la fois le *souvenir* d'un « *travail fastidieux mais intéressant*<sup>602</sup> » à propos de l'enfrichement des vallons « *dans le cadre du SCoT*<sup>603</sup> », et la *mémoire* d'une pratique agricole ancienne sur ce qui redeviendrait des prés, « *où l'on pourrait mettre des animaux en fin d'été et des récoltes de foin comme par le passé*<sup>604</sup> ». C'est alors qu'il nous donne la clef du changement de trajectoire, observable sur les deux graphiques à l'étape du règlement. L'obligation de réaliser une évaluation environnementale, notifiée par

<sup>600</sup> V. Miéville-Ott, Y. Droz, art.cit. Cf. chap. 3, encadré 5.

<sup>601</sup> Trame du règlement « type » des communes de Lorient agglomération.

<sup>602</sup> Entretien avec Monsieur S. V., adjoint à l'urbanisme, le 27 mai 2019.

<sup>603</sup> *Ibidem*. L'acteur évoque la révision du SCoT qui démarre au même moment que l'élaboration de l'étude paysagère de Lorient agglomération, d'où une confusion entre les deux processus. La chargée d'études paysage et milieux naturels à l'agence d'urbanisme du Pays de Lorient nous a confirmé que les deux démarches ont été étroitement liées, aussi avons-nous la preuve que l'adjoint ne fait pas référence à une autre expertise comme nous aurions pu le penser.

<sup>604</sup> *Ibid.*

la DREAL en cours de route<sup>605</sup>, est perçue comme une *rupture* par l'élu. Un bureau d'études extérieur est missionné pour mener cette évaluation : son intervention est donc *imprévue* et ses retours se révèlent assez critiques sur le traitement des fonds de vallée. L'adjoint désigne péjorativement ce document sous le terme « *d'étude paysagère supplémentaire* » et le rend responsable du remplacement des zones A par des N, faisant une croix sur la possibilité de pratiquer l'élevage à proximité des cours d'eau au profit d'une protection de ces milieux sensibles.

Le chargé de PLU ne mentionne pas clairement l'évaluation environnementale, mais nous fait comprendre qu'un basculement s'opère lorsqu'il se remémore la visite effectuée pendant l'étude paysagère, entre 2014 et 2016. **Cet événement a probablement eu lieu suite à la réorientation opérationnelle de l'étude, sollicitée par la directrice de la planification et du droit des sols (cf. III.2.1).** La sortie portait sur la fermeture des fenêtres visuelles sur le Blavet et les paysages situés au-delà du fleuve, à cause d'espèces végétales invasives. Elle avait rassemblé agents des collectivités territoriales et bureaux d'étude, créant un souvenir aisément réutilisable, car ponctuel, thématisé et partagé :

« Parce que c'était vachement important quand on a fait la visite de \*\*\*, sur l'ouverture des panoramas, tu vois on est sur une route ici, je me revois dans le bus, et puis là ici il y a un massif énorme de conifères et on s'arrête là avec le bus et le paysagiste dit "vous voyez là si c'était nettoyé on pourrait voir au travers des troncs, on verrait le Blavet et le village d'à côté" », (entretien avec Madame G. L., chargée de mission PLU, le 29 mars 2019).

À cette source d'informations, s'ajoute un élément de connaissance par rapport à la végétation des coteaux et des plissements de la région, qui étaient majoritairement recouverts par la lande au Moyen-Âge<sup>606</sup>. C'est pourquoi le technicien entreprend ensuite de vérifier la nature de chaque boisement sur photographie aérienne, afin de repérer les essences exogènes - principalement concentrées dans des exploitations de sapins douglas - et les zones enfrichées. Pour ces secteurs, il propose un classement en « Nf » désignant les « *parties du territoire affectées à l'exploitation forestière autorisant les installations et constructions liées à l'exploitation forestière*<sup>607</sup> ». En fond de vallée, cela veut plus généralement dire que les arbres peuvent être abattus. On aboutit finalement à un sous-zonage qui anticipe sur la gestion des milieux, à partir d'une expertise paysagère. En outre, si le résultat visé *in fine* concerne la mise en valeur du paysage, l'enjeu n'est pas tangible à la lecture du règlement. Seul le déroulement du processus, tel que nous l'avons entrepris ici, redonne du sens et en l'occurrence le *sens du paysage*, à la règle du PLU.

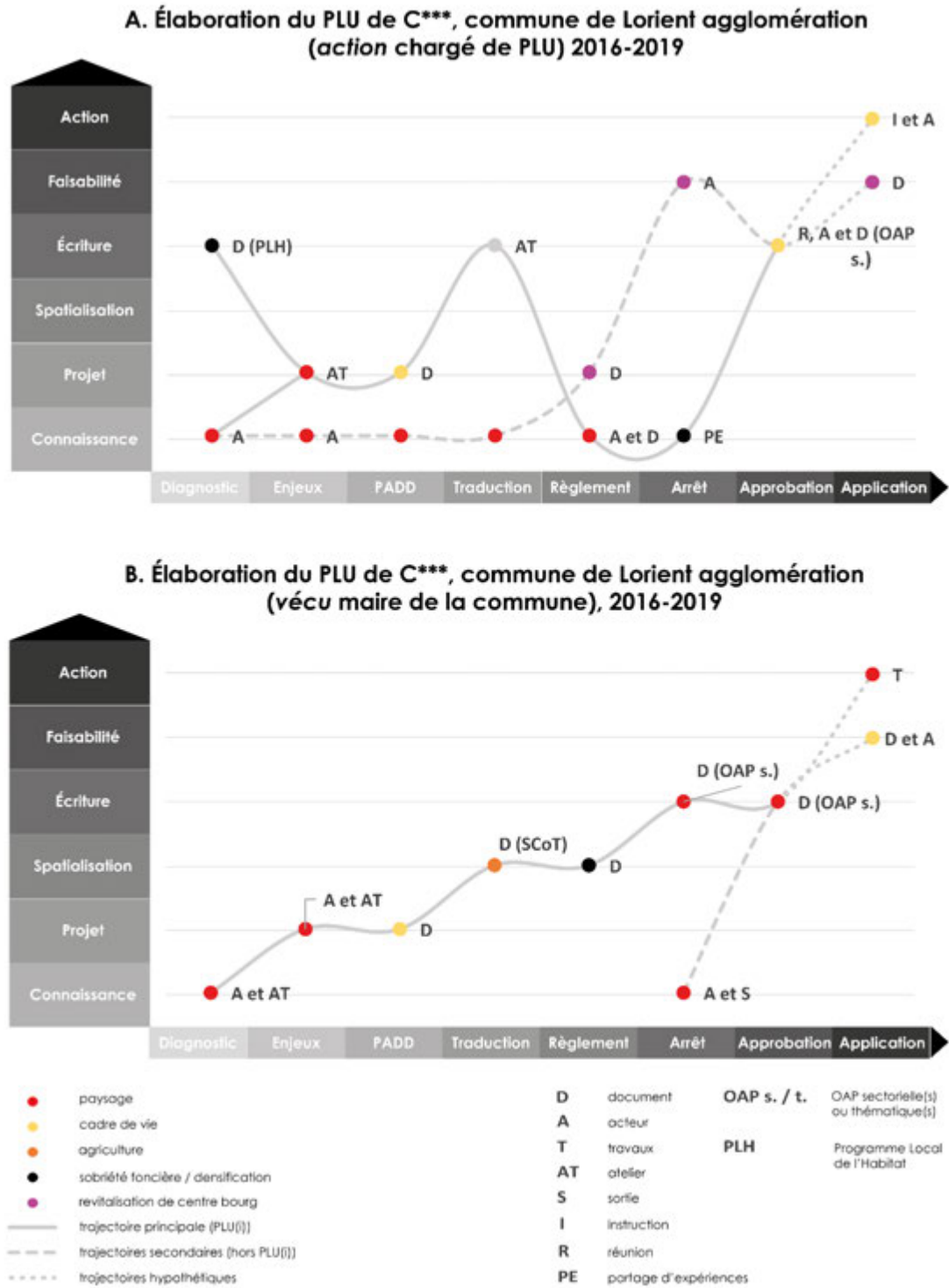
**Pour être efficaces, les apports de l'étude paysagère doivent donc être réactivés, et le sont d'autant plus facilement qu'ils sont rattachés à un événement vécu par les concepteurs des PLU (élus et chargés de mission de l'EPCI). Au passage, ce processus éclaire les résultats de l'analyse statistique (cf. II.2.1), pointant la relativisation de l'amorce par le paysage dans le discours des techniciens : il ne suffit pas de la mobiliser au début, des rappels sont fortement recommandés tout au long de la procédure.** On note que la courbe suit un mouvement que nous reconnaissons désormais, grâce aux graphiques chronologiques analysés jusqu'ici, mais qui n'en est pas moins *inattendu* au sein de ce

<sup>605</sup> Soit l'évaluation environnementale est systématique, pour les communes qui sont réputées recouvrir des espaces à forte valeur environnementale (précisés dans le tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement), soit elle est décidée au cas par cas par l'autorité environnementale.

<sup>606</sup> La source de cette connaissance est peu définie dans l'entretien avec Madame G. L., mais il est fait mention par ailleurs à « l'Étude prospective pour la valorisation des paysages du pays de Plouay », conduite en 2012 par les étudiants de l'École nationale supérieure de la nature et du paysage de Blois. Dans ce document, disponible en ligne [consulté le 16.04.2022], l'histoire des paysages est retracée sur le temps long et on retrouve l'information délivrée par le chargé de mission PLU. <https://bretagne-environnement.fr/pays-plouay-etude-prospective-mise-valeur-paysage>

<sup>607</sup> Trame du règlement « type » des communes de Lorient agglomération.

processus. En effet, bien que le paysage ait été intégré au démarrage, grâce à des apports de connaissance et comme outil de *projet de territoire*, un retour au *projet de paysage* défini à l'échelle intercommunale est nécessaire, de même qu'un retour à une opération d'inventaire. On assiste à une *bifurcation* sous l'action d'un *moteur ponctuel*, qui n'entraîne toutefois pas de *rupture* de trajectoire, du point de vue du technicien.



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. Sources : Entretiens et réunions 2016-2020.

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. Sources : Entretiens et réunions 2018-2020.

Figure 109 : L'élaboration du PLU d'une commune de Lorient agglomération, telle que conduite par le chargé de PLU (A) et vécue par le maire de la commune (B)

S'il demeure une incertitude quant à la chronologie de la *bifurcation* dans l'expérience ci-dessus relatée et analysée - l'étude environnementale précède-t-elle ou succède-t-elle à l'évocation de la sortie

terrain et lequel de ces deux événements est-il le *déclencheur* de la *bifurcation* ? -, et donc par rapport au rôle exact du chargé de PLU dans ce premier cas d'étude, **la seconde expérience témoigne de la *souplesse*, plus encore que de l'*adaptation*, avec laquelle cet acteur conduit le processus de planification.** Néanmoins, il commence par procéder à deux *adaptations*, qui forgent la *résilience* de la trajectoire. Étant donné que la deuxième commune qui lui est attribuée s'étend sur un espace de transition entre deux unités paysagères, on se retrouve dans le cas où l'étude paysagère est particulièrement difficile à manipuler (cf. III.2.1). En revanche, l'agent s'appuie davantage sur les orientations du Programme Local de l'Habitat de Lorient agglomération (PLH, cf. figure 109. A), qui préconise le renouvellement des formes urbaines dans les centralités<sup>608</sup>. Il souhaite ainsi préparer le plus tôt possible les mentalités à accueillir l'habitat collectif en campagne, et réduire au maximum l'onde de choc provoquée par ce tournant dans le paysage local, en prenant le parti d'annoncer la couleur d'emblée.

**La conciliation malaisée des divers enjeux d'aménagement** - extension limitée du parc immobilier, densification des espaces urbanisés, accueil de nouveaux habitants, sauvegarde de la « ruralité » - **amène assez vite à orienter la réflexion sur les manières d'*habiter* un bourg rural densifié, sans se servir du paysage comme d'une thématique à part entière pour concevoir le PADD de ce PLU** (cf. figure 109 A). Le paysage est volontairement fondu dans la notion de *cadre de vie*, et le principe est de réinventer un *mode de vie* à l'intérieur d'un *cadre* - ou un *paysage* - également en cours de mutation. Ce renversement peut sembler anodin mais il sert à réaffirmer l'étroitesse des liens entre l'homme et les paysages<sup>609</sup>. Il bouleverse l'idée que le paysage est un artefact indépendant des usages contemporains, voire un objet qui mérite d'être *conservé*, tandis que le monde *évolue*, et pour *faire face* à ces métamorphoses. Accepter que les modes de vie changent, c'est aussi accepter que les paysages changent, donc la contradiction apparente entre les deux est résolue si l'on attrape le fil du *cadre de vie*.

Au total, la logique ressemble peu ou prou à ce que l'élaboration des PLU de L\*\*\* et de L\*\*\* permet d'observer (cf. III.2.2), quand l'acteur axe la focale sur les cheminements piétons ou les agriculteurs. Il est aussi question d'une *incarnation* du paysage. Néanmoins, la méthode n'est pas identique : là où l'autre technicien entreprend un *détour* par rapport à la trajectoire principale, induisant des « fourches » dans les processus dont il est le guide, celui que nous suivons ici *adapte* continuellement le contenu, plus que la forme de la procédure, au fur et à mesure de sa progression. **Il apparaît en effet que la marge de manœuvre s'exerce d'abord sur le choix des thématiques abordées dans telle ou telle séquence, et que les oscillations de trajectoire sont une conséquence de ces choix. Le présent chargé de PLU exerce un mélange d'*anticipations* et de *réactions*, qui s'équilibrent dans la conduite du processus, et lui permettent aussi bien d'accueillir les variations d'objectifs que les contre-temps pour atteindre le but visé, le tout sans rompre la dynamique.** Cela ne veut donc pas dire que les *irrégularités* de trajectoire et les *bifurcations* sont empêchées dans le processus, elles en sont au contraire une composante « normale », si ce n'est « ordinaire ». De fait, le caractère *imprévisible* des facteurs de changement en est considérablement réduit et on assiste à une sorte de *normalisation* des originalités de parcours, telles que

<sup>608</sup> Programme Local de l'Habitat de Lorient Agglomération, Fiche action n° 2 : « Promouvoir un habitat dense et de nouvelles formes urbaines », 2017 [en ligne], p. 31-34 [consulté le 02.04.2022]. [https://www.lorient-agglo.bzh/fileadmin/user\\_upload/Projets/Programme\\_local\\_habitat/PLH\\_BAT\\_BD.pdf](https://www.lorient-agglo.bzh/fileadmin/user_upload/Projets/Programme_local_habitat/PLH_BAT_BD.pdf)

<sup>609</sup> Cette réflexion appelle la référence à l'ouvrage de Jean-Marc Besse, *La nécessité du paysage*, dans lequel il écrit, au sujet de la formation des architectes et des paysagistes : « [...] il ne suffit pas de faire ou de savoir construire, il faut également, et peut-être d'abord, savoir habiter. Le paysage est à la fois une condition et une expression de ce savoir habiter ». De cette idée que l'auteur défend dans son chapitre, découle le principe d'une formation nécessaire, non seulement *au* paysage mais *par* le paysage, et non seulement réservée aux professionnels, mais à toute la population. J.-M. Besse, *La nécessité du paysage*, Marseille, Parenthèses, 2018, p. 72.

« le retour à la connaissance », modèle qui ne se limite ni à la forme de la *rupture*, ni au vécu des acteurs de la C. C. B (cf. III.1.3). À partir du PADD (cf. figure 109), on peut considérer que le principe génératif du mouvement s'apparente à un *moteur téléologique* et non plus à un *moteur programmatique* (cf. III.2.1) :

« Dans le cas d'une motricité téléologique, le mouvement s'explique par un ensemble de décisions et de passages à l'acte qui modifient les ingrédients et leur agencement. Il faut construire cet objectif, mettre en œuvre des actions pour tendre vers un état final visé, contrôler l'évolution réelle et éventuellement modifier les objectifs en fonction des apprentissages réalisés entre-temps. [...] L'existence d'un moteur téléologique dans un processus ne signifie pas que le processus a une finalité en soi, qu'il se dirige, de façon mécanique et inéluctable, vers un état final connu d'avance : cela est contraire avec la vision du processus ici présentée qui donne une place centrale à l'imprévisibilité<sup>610</sup> ».

**Le résultat de ce processus illustre la dimension de projet qui l'anime. Il est surtout marqué par la validation des OAP sectorielles, pour le technicien (cf. figure 109. A), comme pour les élus (cf. figure 109. B).** Après avoir tenu compte d'un diagnostic sur les formes urbaines, réalisé par un stagiaire architecte (cf. figure 109. A) et qui l'éclaire encore sur les scénarii d'urbanisation possible, le technicien propose des OAP faisant la part belle « *aux voies douces, au vert, où l'on réduit la place de la voiture* » (entretien du 29 mars 2019). Il imagine ces types d'aménagement « *comme s'[il] allait vivre dans ces quartiers* » (*ibidem*) en allant chercher des modèles d'habitat densifié dans des exemples extérieurs à la Bretagne, et même extranationaux. **C'est encore le *cadre de vie* qui l'emporte sur le *paysage* dans les OAP finalisées.** Ce processus jugé vertueux par la directrice de la planification, lors duquel le chargé de PLU a tenu à impliquer les élus au maximum en les incitant à présenter eux-mêmes les documents de planification en réunion publique afin qu'ils se les approprient, est complété par une étude du CAUE, commanditée pour répondre à l'appel à candidature régional en faveur de la revitalisation des centres bourgs<sup>611</sup> (cf. figure 109 A, trajectoire secondaire). Bien que la commune n'ait pas été sélectionnée, une aide à la maîtrise d'ouvrage est finalement mise en place *via* le service de l'urbanisme opérationnel de Lorient agglomération, en vue de poursuivre les réflexions sur la requalification du cœur de bourg. Les OAP, qui vont relativement loin sur de nombreux sujets d'avenir, doivent venir soutenir cette initiative.

**De leur côté, les élus se saisissent aussi des OAP comme d'un tremplin, notamment pour ouvrir le dialogue** avec le nouvel architecte des bâtiments de France à propos de la place du village et de la gestion des co-visibilités avec l'église, qui se trouve être la plus ancienne église romane de Bretagne (cf. photo. 14). Le maire souligne les exigences architecturales inscrites dans les OAP, en particulier pour encadrer les nouvelles constructions prévues dans l'îlot situé juste à l'est de l'édifice classé Monument Historique, tout autant que les mesures prises en vue de l'amélioration du cadre de vie (cf. figure 109. B) :

« C'est carrément le cœur du bourg, face à l'église MH, c'est une friche agricole, une ancienne ferme avec des vieux bâtiments qui sont tombés et toute une haie de sapins horribles qui constitue une trouée entre deux fronts bâtis de rue. Le but c'est vraiment de reconstituer **un front bâti de rue unique, face à l'église, avec des maisons de style**, avec possibilité éventuellement de commerces. À l'intérieur de la cour de la ferme, derrière, **un deuxième front bâti, dans le même style**, pas forcément de commerces mais un parking, et tout un quartier qui sera là constitué d'appartements, pas de maisons. Avec une

<sup>610</sup> G. Pérocheau, M. Correia, *op.cit.*, p. 134-135.

<sup>611</sup> Il s'agit de l'appel à candidatures « Dynamisme des centres-villes et des bourgs ruraux en Bretagne », qui, une fois remporté, donne droit à des subventions de l'État, de la région, et de la Banque des Territoires. Les communes peuvent être accompagnées pour le cycle études ou travaux. Elles doivent, pour répondre à l'appel, respecter un cahier des charges où les critères en termes de pilotage et de gouvernance, d'approche globale et intégrée, et de faisabilité sont rigoureusement observés.

concentration en cœur de bourg, on reconstitue les rues telles qu'elles étaient faites auparavant<sup>612</sup>. La mairie possède un terrain derrière, de quoi faire un îlot vert pour permettre l'aération de ce quartier, donc les gamins qui sont dans ces appartements peuvent descendre jouer à l'extérieur, à proximité du terrain de foot », (entretien avec Monsieur L. B., maire, le 13 juin 2019).



Photographie 14 : La place centrale du village à redynamiser et à repenser autour de l'église et dans le respect de ce bâti classé Monument Historique. Photographie : Charlotte Porcq, juillet 2019.

L'élu explique aussi que ces OAP permettent de concentrer l'effort sur la place centrale du village (cf. photo. 14) et d'alléger les « contraintes » posées par l'ABF - de négocier avec lui du moins - concernant les autres secteurs de la commune desquels l'église est visible (cf. photo. 15).

S'il est anticipé, voire provoqué, le changement à l'issue du processus n'en est pas moins réel. Il se mesure surtout en termes de liens tissés entre les acteurs (ABF, agents intercommunaux), autour d'une évolution maîtrisée des *modes d'habiter* au sein d'un *cadre de vie de qualité*. La démarche se veut de plus en plus graduelle et le processus continue au-delà de l'approbation du PLU. La différence par rapport aux autres cas analysés jusqu'ici se matérialise dans les deux graphiques (cf. figure 109) par un double positionnement du point

<sup>612</sup> On note aussi une attention portée à la morphologie urbaine ancienne, qui est intéressante.

final à l'opérationnel (l'application du PLU) et au niveau pré-opérationnel (poursuite de la maturation des projets sur la base du PLU).

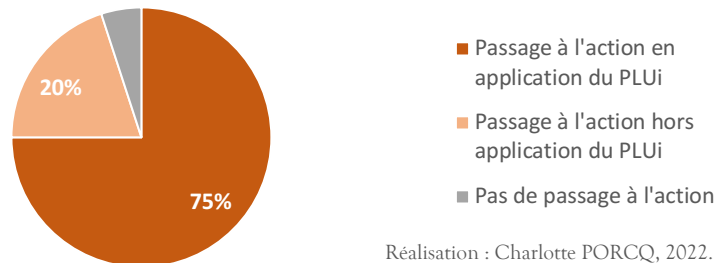


Photographie 15 : La gestion des co-visibilités avec l'église en dehors du périmètre de la place de centre-bourg, un sujet de négociation entre le maire et l'ABF, sur la base du nouveau PLU de la commune. Photographie : Charlotte Porcq, juillet 2019



### III.3. Les sorties de trajectoires dans le processus de planification de Dinan agglomération

Le passage à l'action en faveur des paysages, grâce au PLUi de Dinan agglom., d'après le récit des acteurs\*



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2022.

\*Sources : entretiens élus, techniciens, BE, 2018-2020.

Figure 110 : Une estimation de la répartition de l'action à l'issue du processus d'élaboration du PLUi de Dinan agglomération, à partir des graphiques chronologiques réalisés pour retranscrire et mettre en forme les récits des acteurs, tous niveaux d'action confondus (action, vécu, souhait). Les pourcentages sont effectués sur le total d'issues exprimées pour ce terrain. Un récit peut être comptabilisé deux fois s'il permet un passage à l'action en application du PLUi et hors application du PLUi.

#### III.3.1. Un processus normé et une gouvernance très maîtrisée

Dinan agglomération est le territoire, parmi nos cas d'études, qui se rapproche le plus de Lorient agglomération en termes de construction intercommunale. Il s'agit de deux communautés d'agglomération, dont l'aire s'étend à la fois sur le littoral et dans l'arrière-pays. Sur le plan de la planification territoriale, la dynamique est forte et se fonde sur un SCoT, en cours de révision à l'époque de la prescription du PLU(i) (Lorient), ou approuvé récemment (Dinan). Enfin, elle est portée par des services et des techniciens très actifs à Lorient comme à Dinan. La principale différence réside en revanche dans la volonté des élus de Dinan agglomération d'aller jusqu'à bâtir un PLU *intercommunal*, puisque c'est bien un PLUi, valant Programme Local de l'Habitat (PLUiH), qui est prescrit début 2017. Néanmoins ce choix est surtout motivé par l'avantage financier que revêt la construction d'un PLUiH, comparativement à la révision de tous les PLU communaux, qu'il aurait été aussi question de mettre en conformité avec le SCoT. Cet argument finit par emporter la conviction des élus, plus que la perspective, *a priori*, d'aboutir à un projet et des règles d'urbanisme communs, même si la plus-value d'un PLU intercommunal a pu davantage apparaître par la suite. En réalité, lors que le périmètre de Lorient agglomération est stabilisé depuis 2014 et que l'étude paysagère contribue à le pérenniser, tout en offrant un socle à la traduction réglementaire du SCoT, Dinan agglomération n'existe pas encore au moment où le projet de PLUiH est lancé, dans le courant de l'année 2016. En effet, le diagnostic s'effectue parallèlement sur trois territoires distincts, dont la fusion n'est actée que le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le PLUiH anticipe et scelle donc dans un même mouvement la réunion de :

- l'ancienne communauté de communes du Pays de Caulnes ;
- l'ancienne communauté de communes de Plancoët-Plélan ;
- l'ancienne communauté urbaine de Dinan (Dinan communauté).

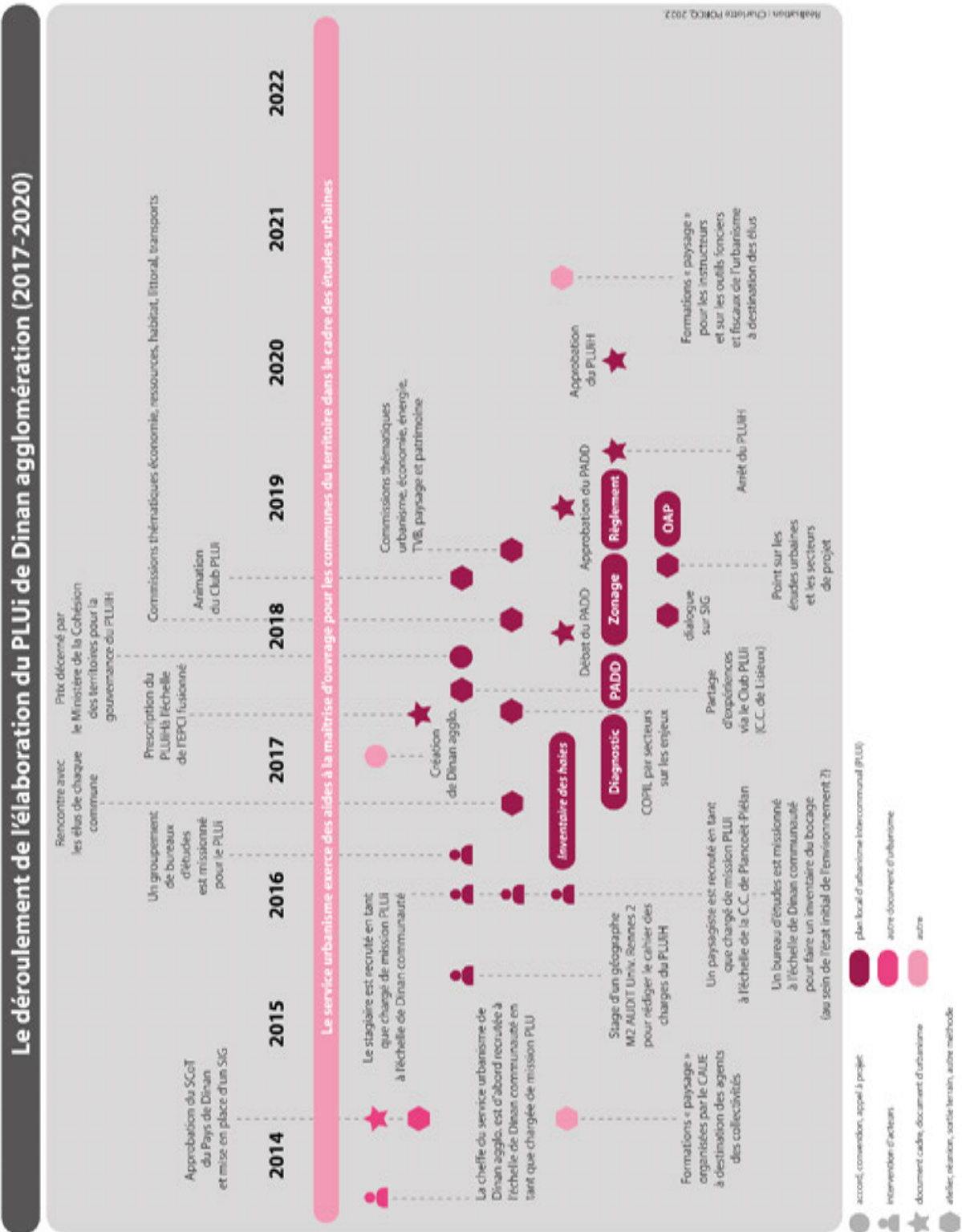


Figure 111 : Frise générale concernant le déroulement de l'élaboration du PLU(i) de Dinan agglomération, se résumant aux événements majeurs (grâce aux documents édités par les bureaux d'études et la direction de l'urbanisme, à la presse, au recoupement par les entretiens ou au suivi en temps réel)

Cette situation induit une chronologie scindée en deux parties, isolant le diagnostic d'une part, par rapport à la définition des enjeux et la rédaction du PADD d'autre part, suivies du reste du processus (cf. figure 112). Toutefois, la *rupture* est peu lisible dans le discours du bureau d'études coordinateur, d'abord missionné par Dinan communauté en avril 2016 puis par Dinan agglomération peu après sa création, en mars 2017 (cf. figure 113. A). Il en est de même pour la cheffe du service urbanisme et foncier du nouvel EPCI (cf. figure 113 B). Plus précisément, cette *rupture* n'est pas perçue comme telle par ces acteurs, et les impacts sur le déroulement de la procédure comme sur le PLUiH finalisé ne sont pas jugés *irréversibles*. **Au contraire, ce qui nous frappe de prime abord, c'est le caractère régulier et continu de la trajectoire, depuis le démarrage du PLUiH jusqu'à son approbation (cf. figure 113).** Il s'avère que les fonctionnaires territoriaux des anciennes communautés de communes ont fait en sorte d'atténuer la transition, en organisant conjointement le recrutement de deux chargés de mission PLUiH au début de l'année 2016, l'un initialement basé à Dinan communauté, géographe et urbaniste de formation, et l'autre à la C. C. de Plancoët-Plélan, paysagiste de formation.

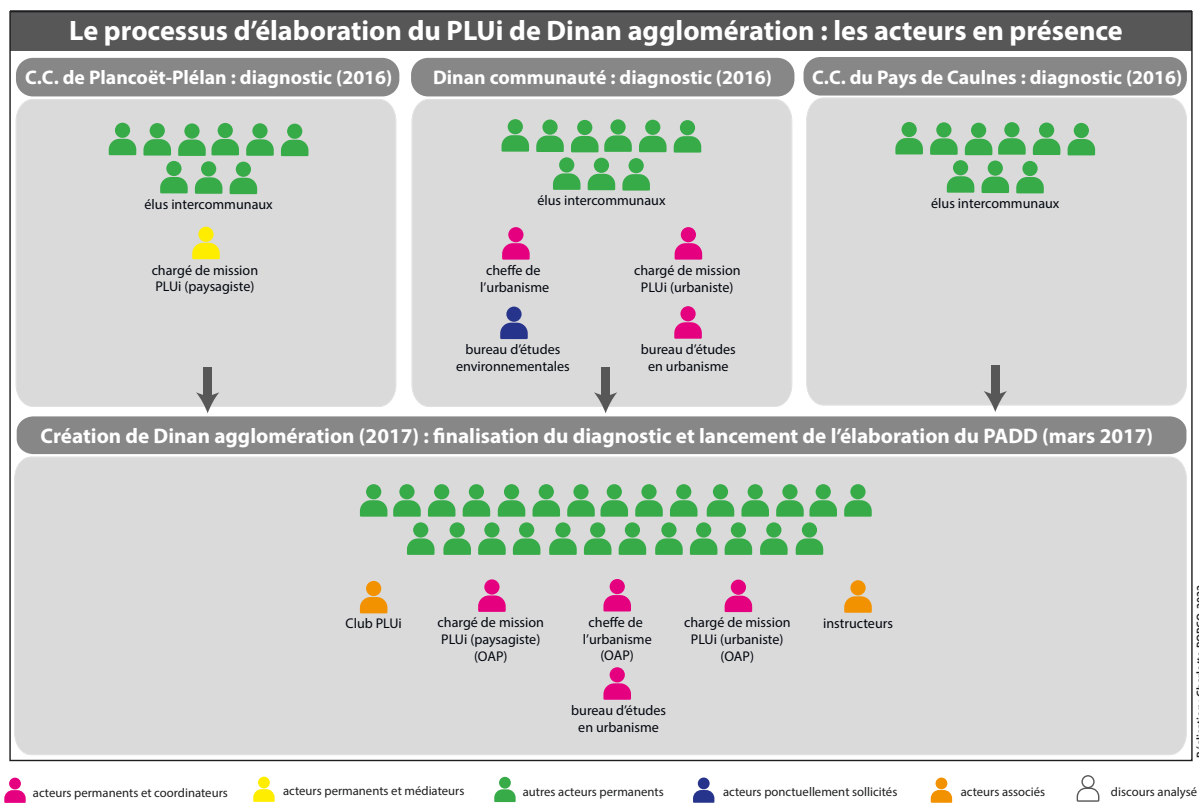


Figure 112 : Schéma comparant le rôle et la place de chaque acteur de l'élaboration du PLUi de Dinan agglomération (2017-2020), avant et après la fusion

À partir de janvier 2017, les services étant mutualisés, ces chargés de mission peuvent alors entamer un travail de concert. Les priorités énoncées par le conseil communautaire sont de valider le PLUi avant les élections municipales de 2020, et de bâtir un système de gouvernance efficace, afin de mener l'élaboration du document à bien sur l'intégralité du périmètre de l'EPCI, qui regroupe désormais 64 municipalités. L'ambition est double, si ce n'est parfois contradictoire : aller vite, tout en prenant le temps d'associer toutes les communes. C'est en tout cas le contenu de la feuille de route du bureau d'études, à l'intérieur de laquelle vient se glisser la dimension paysagère, dont les techniciens de l'agglomération souhaitent faire un fil rouge :

« On avait demandé à ce que le paysage soit le fil conducteur, bon dans les faits cela n'a pas été si simple, mais nous on voulait vraiment que ce soit ça qui fasse le fil et pas forcément la croissance démographique... Et dans notre PADD, la première partie c'est le paysage, on commence par ça. Après dans les critères du cahier des charges, on ne l'avait pas mis comme ça. Notre demande était plus organisationnelle, dans la gouvernance, pour que la relation avec chacune des communes soit très importante », (entretien avec Madame I. X., cheffe du service urbanisme et foncier de Dinan agglomération, le 10 septembre 2019).

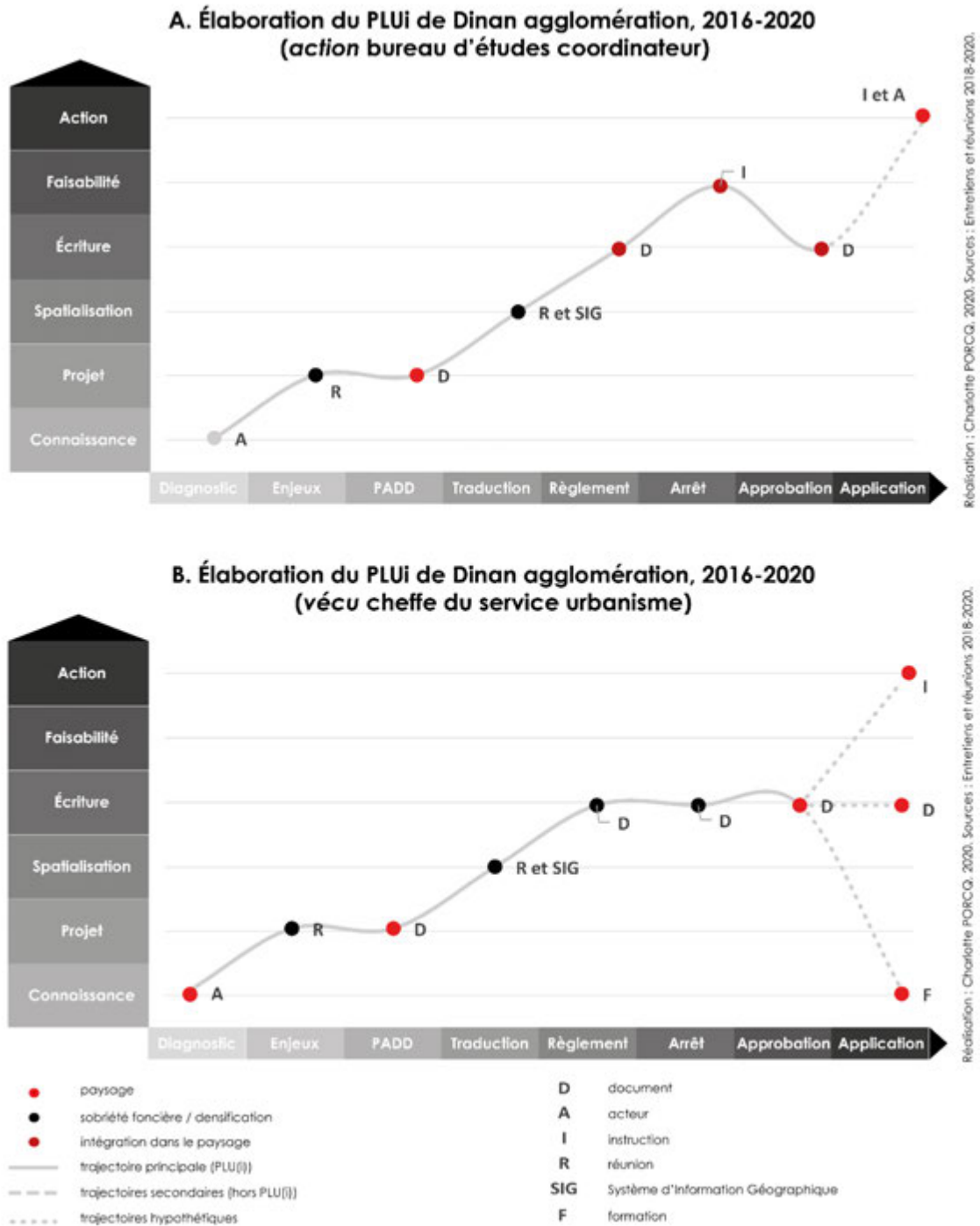


Figure 113 : L'élaboration du PLUi de Dinan agglomération, telle que conduite par le bureau d'études coordinateur (A) et vécue par la cheffe du service urbanisme de l'agglomération (B)

La citation est éclairante, car elle montre à la fois les difficultés auxquelles l'acteur se heurte par rapport à la thématique paysagère, les points de vigilance qu'il se fixe aussi, comme la partie « paysage » dans le PADD, et la définition donnée à la notion dans le cahier des charges pour le recrutement du groupement de bureaux d'études. L'accent y est mis sur la co-construction du PLUiH par les élus - véritable défi, sachant que le *comité de pilotage* en regroupe 130, pour 64 communes (cf. figure 114) - qui ont le pouvoir de le teinter d'une coloration locale, et donc supposément paysagère. Ce dialogue permanent entre les experts et les élus n'est possible qu'à condition de tisser une relation de confiance : aussi des rencontres sont-elles prévues avec chaque maire durant la première séquence de travail (initiale « A » pour « acteurs » au moment du diagnostic, cf. figure 113). L'urbaniste n'interprète pas cette méthodologie d'approche comme étant une entrée par le paysage (cf. figure 113 A), à la différence de la cheffe du pôle urbanisme et foncier (cf. figure 113 B). C'est d'ailleurs à ce sujet qu'il évoque l'extension du périmètre de l'EPCI, à prendre en compte en cours de route, sans que cela ne bouleverse pour autant la poursuite du processus. Par contre, ces deux professionnels de l'aménagement tombent d'accord pour dire que le paysage ouvre le PADD<sup>613</sup> et qu'il n'est pas anodin qu'il occupe cette place inaugurale. Le principe de cet « acte fort<sup>614</sup> » est d'affirmer que le PLUiH ne cherche pas seulement à favoriser l'économie et l'habitat, ou du moins qu'il l'entreprend en mettant d'abord en lumière un territoire riche sur le plan paysager, au regard de l'identité que ces paysages forgent. Le paysage est un outil de « promotion territoriale<sup>615</sup> », et s'il conserve cette dimension touristique et patrimoniale qu'il avait déjà auparavant<sup>616</sup> et qui incite à se concentrer sur l'emblématique plutôt que sur l'ordinaire, l'idée est également de faire bénéficier les habitants de ce paysage de qualité au quotidien *via* un programme de valorisation.

**Dans ce cas d'étude, le paysage est présent aux étapes clefs, celles que nous avons d'ailleurs interrogées dans le cadre de l'analyse statistique (cf. II).** Au vu des graphiques, il n'est pas le *moteur programmatique* que l'expression de « fil rouge » pouvait éventuellement laisser entendre. Toutefois un fil conducteur est aussi un axe qui *sous-tend* une dynamique et qui ne prétend pas occuper une position de premier plan ; dans certaines définitions, il se manifesterait même sous la forme de *points de repère*, ce qui concorde assez avec le présent mode d'apparition. Après le diagnostic et le PADD, on retrouve la thématique paysagère en fin de processus, dans le document approuvé et/ou pendant la période où il s'applique. Cette distinction est importante ; par exemple le bureau d'études parle d'*intégration paysagère* plus que de *paysage* dans le règlement (cf. figure 113 A). Pour veiller à la bonne *intégration* des nouvelles constructions dans le paysage, il rédige des règles *relatives*, respectant les gabarits et les implantations environnantes, au lieu des habituelles règles métrées, qui indiquent des marges de recul et des volumes chiffrés. À certains endroits, l'urbaniste explique qu'il a localisé des cônes de vue à respecter, de manière assez précise sur la carte pour être mis en œuvre. C'est justement après le vote du PLUi que les instructeurs du droit des sols et les élus devront se saisir de ces règles souples et par conséquent sujettes à interprétation, afin de rendre un avis adapté à chaque projet. Le léger écart de trajectoire, peu de temps avant l'arrêt du PLUiH, est d'ailleurs justifié par une séance de travail avec les instructeurs, lors de laquelle ils ont l'opportunité de tester l'applicabilité de ces nouvelles formulations. Pour l'agent intercommunal, il faut

<sup>613</sup> La première partie du PADD s'intitule « Renforcer l'attractivité de Dinan agglomération » et se décline en quatre sous-parties : (1) « Capitaliser sur les richesses environnementales du territoire », (2) « Accompagner les évolutions des paysages emblématiques et ordinaires », (3) « Asseoir le développement urbain sur la qualité paysagère », (4) « Considérer le tourisme comme un objectif de développement autant qu'un cadre de valorisation pour le territoire ».

<sup>614</sup> Entretien avec Madame J. D., urbaniste en bureau d'études, le 19 juin 2019.

<sup>615</sup> *Ibidem*.

<sup>616</sup> Il s'agit d'un territoire aux paysages d'exception qui comporte plusieurs secteurs de protection patrimoniale : Site classé et Site inscrit de la vallée de la Rance, ex-Secteur Sauvegardé (nouveau Site Patrimonial Remarquable) de la ville de Dinan, Grand Site Cap d'Erquy-Cap Fréhel ...etc.

aller plus loin en citant explicitement le mot « paysage », qui agirait comme un point de vigilance à l’instruction des dossiers, mais qui permettrait de dépasser aussi l’enjeu d’intégration, par la création de *nouveaux paysages* (cf. figure 113 B).

Entre le PADD et l’achèvement du PLUiH, le déroulement du processus, en dehors des étapes « classiques » de prise en compte du paysage dont nous venons de traiter, continue d’être « exemplaire ». « Exemplaire » doit s’entendre au sens d’*exemplum*, de modèle, et renvoie au canevas « type » présenté au début de ce chapitre (cf. I.2.2). En cause, l’organisation de la gouvernance du PLUiH qui est une réussite, couronnée par un prix du Ministère de la Cohésion des territoires en novembre 2017, ce qui vaut ensuite à l’équipe qui pilote le PLUiH de Dinan agglomération d’animer certaines sessions du Club PLUi régional (cf. figure 111). Cette efficacité s’illustre notamment par la création de huit *groupes de travail sectoriels*, réunissant sept à huit communes autour d’un pôle urbain central ou de plusieurs pôles spécialisés, afin de réduire le nombre d’interlocuteurs et de gérer certains enjeux, ciblés par les *commissions thématiques*, à plus grande échelle. Ces groupes peuvent être constitués sur la base des anciens EPCI ou sur des critères paysagers, comme le « secteur Rance » (cf. chap. 5, II.1.1, II.2.2). L’exploitation de la base de données SIG et de l’application WebSIG mise en place par le Pays de Dinan dans le cadre du SCoT, pour élaborer le PLUiH cette fois, a également été saluée par les urbanistes et les techniciens des collectivités (cf. figure 113) comme un moyen de gagner en rapidité et d’impliquer les élus. La plateforme Vmap a été utilisée pour échanger entre les mairies, l’agglomération et les bureaux d’études, au sujet des modifications à apporter au zonage, qui pouvaient être directement suggérées sur le plan et à la parcelle. Outre les facilités de traitement que cela crée pour assimiler les retours des 64 équipes municipales, cela encourage potentiellement aussi les acteurs locaux à intégrer l’usage du SIG dans leur quotidien. Malgré tout, on peut tout de suite noter que la mention du SIG n’intervient spontanément que dans le récit d’un seul élu, parmi les six avec lesquels nous nous sommes entretenue.

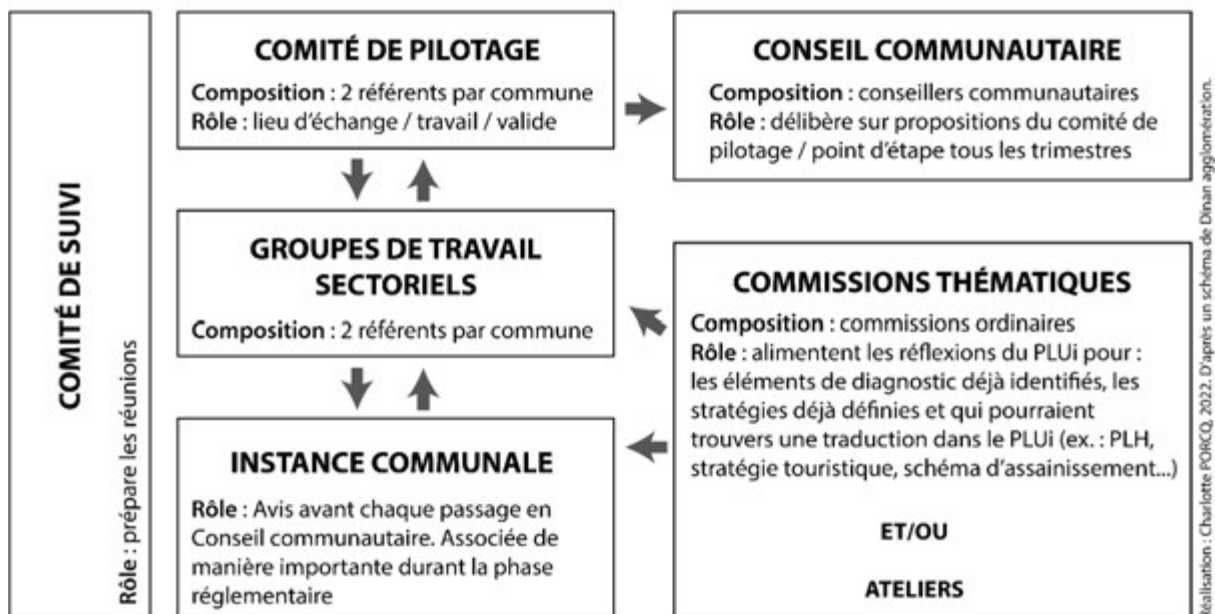


Figure 114 : Schéma explicatif de la gouvernance du PLUi de Dinan agglomération, primée en novembre 2017 par le Ministère de la Cohésion des territoires

### III.3.2. Un processus de planification « lanceur » d'une dynamique plus longue

Seule l'issue des courbes du technicien de l'agglomération laisse entrevoir un infléchissement, en conclusion d'un processus très normé en apparence. Ce n'est qu'au-delà de la validation du PLUiH qu'une certaine marge de manœuvre semble se dessiner. Deux directions complètent l'option d'une action sur les paysages grâce à la traduction opérationnelle du document de planification (cf. figure 113 B).

**Le premier projet consiste à organiser des formations au paysage pour les instructeurs du droit des sols, sur le modèle des sessions organisées par le CAUE, dont le technicien a déjà fait l'expérience par le passé.** Il cite, à titre d'exemple, certains mots-clés ou titres d'ateliers comme « le grand paysage », « le paysage dans le projet d'aménagement », « le paysage et le SCoT ». L'ambition est donc de prévoir la réédition de ces formations ou bien la présentation d'une nouvelle série de sujets, spécifiquement consacrés au traitement des demandes d'urbanisme. **Pour la mise en œuvre des OAP (cf. figure 115), la solution proposée est un peu différente,** puisqu'elle consiste tout d'abord à confier la mission aux anciens chargés de PLUi, dont le contrat est prolongé au-delà de la finalisation du document. La répartition des tâches entre les experts a en effet voulu que les bureaux d'études produisent la totalité des pièces du PLUiH, sauf les OAP sectorielles, dont l'exécution est revenue au service urbanisme et foncier de l'agglomération (cf. figure 112). Ce partage s'est fondé sur l'expérience accumulée par la cheffe de service et les chargés de PLUi, quant à l'appui apporté aux communes dans la réalisation d'études urbaines, en amont ou même en parallèle du montage du PLUiH (rédaction du cahier des charges, aide à la maîtrise d'ouvrage, soutien dans la candidature aux appels à projets régionaux et nationaux). **La pérennisation de leur poste au sein de l'EPCI permet de créer une certaine continuité entre la rédaction du PLUiH et son application, et ainsi, de faire de ces fonctionnaires territoriaux des garants de son suivi.** Ensuite, la méthode envisagée pour aider les élus dans le portage des OAP sectorielles repose sur une sortie terrain, à l'occasion de l'enclenchement d'une étude urbaine dans la commune :

« Déjà je pense qu'on ne fait pas assez de terrain avec les élus, ce n'est pas toujours évident d'emmener les élus **sur le terrain**, le CAUE nous y incite souvent, mais sous quel prétexte on les emmène ? On les emmène souvent sur des **grandes théories comme le paysage**, mais on ne les emmène pas sur des cas pratiques. Je pense que les **études urbaines**, dans le prolongement des **OAP sectorielles** qui sont assez généralistes, sont justement l'occasion de faire des visites de terrain donc des choses comme la **densité**, qu'on n'arrivait pas forcément à faire passer dans le PLUi, dans l'étude urbaine, ça passe parce qu'on est sur du pratico-pratique, on discute avec les habitants et on se rend compte de ce que c'est vraiment la **densité**. On peut alors parler du **paysage** mais une fois qu'on rentre dans la commune, c'est compliqué. Le paysage c'est compliqué, les gens disent toujours, "de l'église on voit le paysage", mais il faut se dire aussi que du champ, on voit le paysage. Je pense que pour nous-même ce ne sont pas des notions faciles à appréhender, et à transmettre ensuite aux élus... Mais quand on parle d'**insertion**, on parle forcément de **paysage**, on insère quelque chose dans quelque chose », (entretien avec Madame I. X., cheffe du service urbanisme et foncier de Dinan agglomération, le 10 septembre 2019).

On note que dans l'esprit de la cheffe de l'urbanisme, les OAP sectorielles ne sont pas destinées à s'appliquer directement après l'approbation du PLUiH, et qu'elles doivent être complétées par des études urbaines (cf. figure 115). Elle précise dans la suite de l'entretien que le service dont elle est à la tête, contrairement à l'organigramme de Lorient agglomération, contient l'urbanisme opérationnel en plus de la planification territoriale et de l'instruction du droit des sols. En réalité, c'est de ce point crucial que naît sa stratégie concernant le rôle du PLUiH, qui reste strictement *réglementaire*, par rapport aux expertises qui évaluent la faisabilité et les impacts des *projets* d'aménagement au stade pré-opérationnel. Tout en sachant qu'il est alors possible de garder un œil sur les dossiers dont elle et son équipe maîtrisent l'historique, et

qu'elle est en mesure d'agir à des degrés divers en fonction des sollicitations des élus, le PLUiH n'est conçu que comme un « document cadre ». Il faut souligner aussi, en écho à la lecture de l'extrait d'entretien, que la place du paysage reste relativement ambiguë : n'est-il question, lors des sorties projetées, que d'intégration paysagère au détour d'un discours sur la densification, qui constitue le cœur de l'attention parce qu'elle est l'enjeu primordial, ou bien aussi de paysage ?

La seconde « alternative » à la mise en œuvre du paysage *via* l'application du PLUiH, correspond davantage à une temporisation de l'action qu'à un réel changement de direction. En effet, il est prévu, dès avant son approbation, que le PLUiH soit régulièrement amendé durant sa période de validité. Ce mode de fonctionnement parachève la philosophie de la cheffe de l'urbanisme en ce sens que le PLUiH voté en 2020 n'est qu'une « première version<sup>617</sup> » : non seulement le PLUiH est « lanceur », il est censé être prolongé par d'autres documents, mais il est aussi sans cesse « en cours » d'adaptation par rapport au développement du territoire. **Le principe est d'enclencher un processus de modification annuelle, et d'arbitrer tous les ans les demandes d'évolution qui émanent des communes.** Celles-ci sont examinées par la Commission Aménagement de Dinan agglomération, puis les procédures acceptées sont prescrites par le Conseil communautaire : en fonction des besoins, une simple mise à jour, une modification simplifiée, ou une modification de droit commun est requise (cf. tableau 14). Selon l'ampleur du changement, une enquête publique est ouverte, afin de recueillir l'avis de la population et des personnes publiques associées, qui ont été préalablement notifiées du projet de modification (cf. tableau 114). Suite à la première modification simplifiée du PLUiH de Dinan agglomération, qui a été approuvée par délibération du Conseil communautaire du 21 décembre 2020, une charte d'évolution du PLUiH est proposée pour encadrer les prochaines procédures. Une modification de droit commun et une mise à jour du PLUiH ont également été actées en 2021.

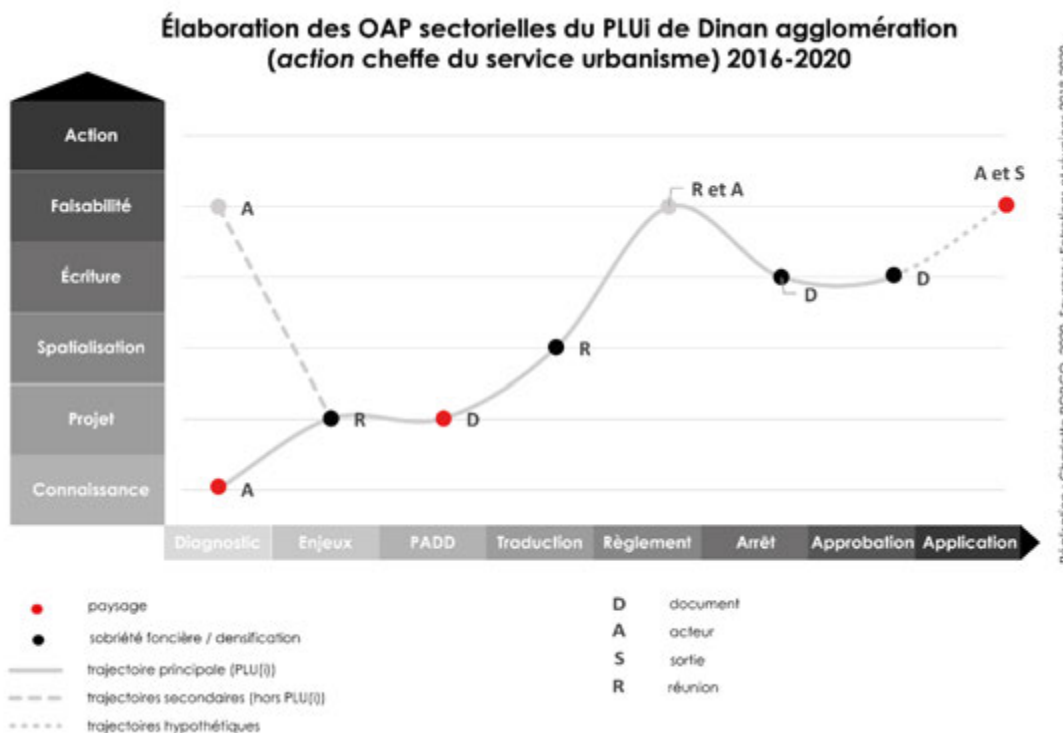


Figure 115 : L'élaboration des OAP sectorielles du PLUi de Dinan agglomération, telle que conduite par la cheffe du service urbanisme et les chargés de mission PLUi de l'EPCI

<sup>617</sup> Entretien avec Madame I. X., cheffe du service urbanisme et foncier de Dinan agglomération, le 10 septembre 2019.



Tableau 14 : Les différentes procédures d'évolution du PLU(i)

Procédures visant à l'évolution du PLU(i)	Critères de choix de la procédure	Modalités de la procédure	Durée moyenne
révision du PLU (art. L. 153-31 à 33 et R. 153-11 c.urb.)	changement des orientations du PADD ; réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou naturelle et forestière ; réduction d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ; ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser qui, dans les 9 ans suivants sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions	même procédure que pour l'élaboration du PLU	12 à 24 mois minimum
révision "allégée" du PLU (art. L. 153-34 et 35 et R. 153-12 c.urb.)	idem, sauf changement des orientations du PADD	idem, sauf que le projet arrêté, avant enquête, ne fait l'objet que d'un examen conjoint de l'État, de l'EPCI ou de la commune et des PPA et non d'une consultation des PPA	7 à 12 mois minimum
modification de droit commun (art. L. 153-41 à 44 c.urb.)	majoration de plus de 20 % des possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du PLU ; diminution des possibilités de construire ; réduction de la surface d'une zone urbaine (U) ou à urbaniser (AU) ; pour les PLUH, prise en compte de nouvelles obligations applicables en matière de logements.	projet établi par le président de l'EPCI ou le maire ; délibération motivée de l'organe délibérant de la collectivité (quand le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation de la commune) ; notification du projet aux PPA et consultations éventuelles (par ex. : autorité environnementale) ; enquête publique environnementale ; approbation de la modification par délibération.	7 à 9 mois environ
modification simplifiée (art. L. 153-45 à 48 c.urb.)	rectification d'une erreur matérielle ; (majoration des droits à construire ) augmentation des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise ou sol pour les bâtiments à usage d'habitation (20 % max), pour les logements sociaux (50 % max) et pour les logements intermédiaires (30 % max) ; (majoration des droits à construire ) augmentation des règles de gabarit pour les constructions faisant preuve d'efficacité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive (30 % max) ; suppression du déposement des règles de gabarit autorisé pour les constructions exemplaires d'une point de vue énergétique citées ci-dessus.	le projet de modification et l'exposé de ses motifs sont mis à disposition du public, pendant un mois en mairie afin qu'il formule d'éventuelles observations ; à l'issue de cette mise à disposition, son bilan est présenté par le Président de l'EPCI ou le maire devant le Conseil municipal ou communautaire, qui adopte la modification simplifiée par délibération motivée.	5 à 6 mois environ
mise en compatibilité	(1) mise en compatibilité ou prise en compte d'un document supérieur (art. L. 153-49 à 53 et R. 153-13 c.urb.) ; (2) mise en compatibilité avec une opération d'utilité publique ou d'intérêt général (art. L. 153-60 et R. 153-18 c.urb.).	les services de l'État instruisent l'EPCI ou la commune (1) ; la collectivité doit adapter la délibération d'approbation de la révision ou de la modification nécessaire dans les 6 mois (1) ; ou l'État engage et approuve la mise en compatibilité du plan (1) ; examen conjoint de l'État, de l'EPCI ou de la commune et des PPA (1 et 2) ; enquête publique (1 et 2) ; mise en compatibilité approuvée par arrêté préfectoral (1 et 2), par la DUP lorsqu'elle est requise, la déclaration de projet, ou la délibération de la collectivité (2).	18 mois en moyenne
mise à jour	en cas de modification du contenu des annexes prévues aux articles R. 151-51) et 52 c.urb.	notification de la servitude par l'autorité administrative de l'État ; arrêté du maire ou de président de l'EPCI, affiché pendant un mois en mairie ou au siège de l'EPCI, pour certifier de la mise à jour du document dans un délai de trois mois suivant cette notification.	1 mois

Realisation : Charlotte PORCQ, 2022, d'après une fiche de l'Établissement Public Foncier de Bretagne (EPFB) [https://www.epfbretagne.fr/img\\_fpb/608\\_EPFB-Fiches-BAO-180807-GEN02-V02.pdf](https://www.epfbretagne.fr/img_fpb/608_EPFB-Fiches-BAO-180807-GEN02-V02.pdf)

**Encadré 11 : Les amendements liés à la procédure annuelle de modification du PLUiH de Dinan agglomération (année 2020-2021)**

- **Modification simplifiée n° 1 du PLUiH : 21 décembre 2020** - autres modifications apportées au *règlement littéral* (exemples ci-dessous).

Cette modification simplifiée concerne principalement des précisions de vocabulaire et de formulations dans le *règlement littéral*, majoritairement à propos des annexes et des extensions de bâtiments en zones U, AU, A et N, dont la définition et l'implantation posent question. Soit il s'agit d'erreurs ou d'imprécisions qui avaient été repérées, mais non corrigées, à l'issue de l'enquête publique liée à l'élaboration du PLUiH début 2020, soit il s'agit de rectifications rendues nécessaires en raison des difficultés d'instructions, soulevées à l'usage.

- **Mise à jour n° 1 du PLUiH : 18 mars 2021**

Cette mise à jour influe sur le *règlement graphique* et sur les *annexes* du PLUiH :

- inscription au titre de Monument Historique de la maison de la Grande Vigne à Dinan, en date du 9 avril 2019 ;
- délimitation de deux projets d'aménagement élargis et de deux périmètres de sursis à statuer pour les conforter, à Dinan et au Hinglé.

- **Modification de droit commun n° 1 du PLUiH : 20 décembre 2021**

Cette modification influe sur *toutes les pièces* du PLUiH, sauf le PADD :

- vingt modifications, dix-sept créations et deux suppressions d'OAP ;
- nouvelles dérogations à la loi Barnier *annexées* au PLUiH ;
- huit suppressions, six modifications, 40 créations d'*emplacements réservés* (16 liaisons douces, 15 voiries, cinq espaces publics, deux accès, deux équipements) ;
- douze créations de STECAL (surtout pour des équipements à vocation touristique) mais suppression de dix STECAL liés à l'exploitation de carrières et de 11 STECAL liés à la construction ou l'extension de stations d'épuration car ces fonctions ne sont pas censés faire l'objet de STECAL ;
- *livret des dispositions réglementaires spécifiques* UAp (sj) à Saint-Jacut de la Mer pour faire valoir la spécificité de son tissu urbain traditionnel « en rangées » (implantation, gabarit, toitures, façades)...lié au changement d'équipe municipale et de maire en juin 2020 ? ;
- *critères d'identification des changements de destination* des bâtiments vers la fonction habitation (caractère patrimonial de la bâtisse et desserte en réseaux sont les critères qui ressortent en priorité) ;

Zone UCsc : Zone urbaine de Saint-Cast le Guildo en front de mer

« La zone UCsc correspond à une zone urbaine localisée sur le front de mer à proximité de la plage au centre de Saint-Cast le Guildo. Sur cet espace, les règles d'urbanisation visent à préserver le tissu urbain existant en tenant compte de la proximité du littoral.

En zone UCsc : Les constructions seront soit d'aspect pierre (solution recommandée sur la commune), soit en enduit d'une teinte correspondante à celles autorisées ou d'aspect bois peint (aspect bois naturel interdit).

Teintes : la couleur des bâtiments (enduits, bois peints...) ne sera en aucun cas lumineuse, ~~ni~~ ~~clair~~, ~~ni~~ ~~blanche~~, ni de couleur vive. Elle se référera au caractère et aux teintes locales référencées sur le secteur. Sont recommandées les teintes issues de couleurs complémentaires, dites « gris colorés », ~~sans utilisation de blanc, de blanc coloré~~. Les teintes des menuiseries et des structures bois seront traitées en harmonie avec le bâtiment ou de couleur blanche. **Sont recommandés, les enduits talochés, plutôt que grattés** ».

Dispositions applicables aux zones agricoles / aux zones naturelles

« Pour les tiers et dans le cadre de l'activité agricole / Dans l'ensemble des zones N, les évolutions des bâtiments existants ainsi que les changements de destination se sont admises que dans la mesure où ces évolutions respectent l'architecture traditionnelle du bâti ancien environnant (aspect des façades, toitures, rythmes des ouvertures...etc.) ».

Règles relatives aux haies et talus protégés en vertu de la « loi paysage » (cf. tableau 15)

PLUiH approuvé le 27 janvier 2020	Modification approuvée le 20/12/2021
<p>« <b>Les haies et talus protégés</b> : Repérés au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme, les haies et talus protégés sont à préserver au titre de leurs <b>qualités paysagères ou écologiques</b>. Les travaux, <b>autres que ceux nécessaires à leur entretien courant</b>, ayant pour effet de détruire ou de porter atteinte à une haie ou un talus repéré au plan de zonage, doivent faire l'objet d'une déclaration préalable.</p> <p>Cette dernière pourra être refusée ou soumise à des conditions particulières sur les travaux sont de nature à porter atteinte de manière irrémédiable, les principaux critères de décision étant l'état sanitaire des arbres, la fonctionnalité de la haie, la sécurité, la fonctionnalité agricole ou la fonctionnalité des accès.</p> <p>En cas d'autorisation d'arrachage, en tant que mesure compensatoire, la replantation d'une haie pourra être rendue obligatoire dans les mêmes proportions que celle détruite (linéaire supérieur ou équivalent) et au sein du même système hydrographique, et présenter une fonctionnalité identique ou supérieure. <b>Cette décision au cas par cas sera prise en considérant le rôle de la haie (écoulement de l'eau, maintien du sol, paysage...)</b>. Les modalités de compensation sont définies à l'appréciation de l'instruction en fonction du rôle de la haie. »</p>	<p>« <b>Les haies et talus protégés</b> : L'ensemble des éléments paysagers et les talus protégés repérés au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme sont à préserver en vue des services écosystémiques qu'ils rendent. L'enjeu est de maintenir une trame verte fonctionnelle avec une densité constante sur le territoire de Dinan Agglomération. [...]</p> <p>Les opérations concernant l'entretien courant, visant à une gestion durable de ces éléments paysagers ou talus protégés (élagage des branches basses, recépage, débroussaillage...) sont autorisées sans déclaration préalable. En cela des préconisations seront prises pour intervenir dans les périodes les plus adaptées, répondant aux cycles biologiques et végétatifs et présentant un moindre impact pour la faune et la flore environnante.</p> <p>Sont concernés par ce classement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les espaces boisés inférieurs à 10 ha présentant un intérêt paysager, patrimonial ou écologique, <b>et quelle que soit la nature des essences qui les composent</b> ;</li> <li>- les haies dites antiérosives pour leur rôle hydraulique <b>quelle que soit la nature des essences qui les composent</b> ;</li> <li>- toutes les haies issues de programmes de plantations subventionnés (Breizh Bocage par exemple) ;</li> <li>- Les haies présentant un caractère paysager et/ou écologique et <b>quelle que soit la nature des essences qui les composent</b> :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- élément considéré comme remarquable (par sa rareté, ses dimensions, son âge ou encore sa force symbolique)</li> <li>- haies aux abords des cours d'eau ;</li> <li>- haies au pourtour de lacs, étangs, plans d'eau, mares ou zones humides ;</li> <li>- haies formant un corridor écologique.</li> </ul> </li> </ul> <p>La destruction non autorisée d'une haie ou d'un massif boisé classé comme « Espace Boisé Classé » (EBC) ou comme élément paysager protégé « loi paysage » [...], constitue une infraction passible de sanctions prévues à l'article L. 480.4 du Code de l'urbanisme. Afin d'éviter le déclenchement de poursuites pénales, toute intervention de gestion sur ces boisements classés doit faire l'objet d'une attention particulière, fonction des différents textes réglementaires. Toute intervention illégale devra faire l'objet d'une régularisation, auprès de la mairie ou de la DDTM des Côtes d'Armor, et sera accompagnée des mesures compensatoires Adhoc, avec obligations de mises en œuvre. En cas de doute, le service du Grand Cycle de l'eau de Dinan agglomération se tient disponible. »</p>

Tableau 15 : Comparaison entre deux versions du règlement écrit du PLUiH de Dinan agglomération concernant les haies et talus protégés via la loi « paysage », telle qu'approuvée en janvier 2020 (à gauche) et modifiée en décembre 2021 (à droite). Les passages en gras surlignent les différences. La deuxième version renforce la protection par le biais de précisions. Tout d'abord, les objectifs de cette sauvegarde sont englobés sous le terme de « services écosystémiques » : la trame verte et bleue est l'enjeu à l'échelle intercommunale, tandis que le paysage s'incarne à travers des « éléments », à plus grande échelle (des haies, des arbres, des zones humides). Ensuite, la préservation est élargie, ainsi que le laissent penser les expressions « quelle que soit la nature des essences », « toutes les haies ». Les opérations d'entretien sont clairement distinguées de l'abattage. Des préconisations par rapport à la gestion des haies sont même annoncées. Enfin, des mesures de sanctions sont édictées et des personnes ressources sont identifiées.

On remarque que ces trois évolutions, conduites dans les deux ans qui suivent la mise en place du PLUiH de Dinan agglomération, ont chaque fois un impact sur la prise en compte du paysage. Elles s'opèrent par des biais différents, qui ne touchent pas seulement les stratégies foncières, bien que celles-ci soient majoritairement en jeu : amendements, ajouts ou suppressions de périmètres d'urbanisation (environ 50 % des demandes des communes<sup>618</sup>), de règles écrites (environ 30 % des demandes<sup>619</sup>) et d'annexes au PLUiH (cf. encadré 11). Tandis que certains changements sont menés par des motifs paysagers évidents et conduisent généralement à la création d'annexes au règlement (livret de dispositions réglementaires spécifiques pour le centre ancien de Saint-Jacut de la Mer qui se substitue au règlement écrit, périmètres de sursis à statuer, inscription d'un bâtiment nouvellement classé Monument Historique), d'autres nécessitent une attention plus soutenue car leurs effets peuvent être ambivalents. D'une part, le *règlement littéral* est précisé en fonction des retours d'expériences de l'instruction du droit des sols, sur des sujets et dans des secteurs divers, dont il faut surveiller que les adaptations soient bien des améliorations en vue de *l'intérêt général* - comme le montre l'exemple des haies et talus protégés (cf. tableau 15) - et non *au cas par cas*. D'autre part, les *pièces graphiques* sont marquées par des amendements en termes d'ouverture à la construction, dont les déterminants et les impacts sont à observer très finement. Ainsi, le nombre de Secteurs de Taille et de Capacité Limitées (STECAL), qui autorisent, de manière dérogatoire, des activités autres qu'agricoles et forestières en zone A et N, ont tendance à augmenter (cf. encadré 11). Or, il est important que ces mesures restent exceptionnelles, sachant que le PLUiH, dans sa version initiale, en compte déjà 200. Les modifications d'OAP et d'emplacements réservés doivent être soumises à la même analyse, de sorte à ne pas contrarier les enjeux paysagers. On pourrait effectivement imaginer que certains éléments, faisant plus ou moins volontairement entorse à l'esprit du PADD, passent à la faveur de ce processus de modification annuelle et une fois l'essentiel du PLUiH validé.

En conclusion, il semble que la stratégie des techniciens de Dinan agglomération pour agir sur le paysage soit basée sur le *temps*, et le *suivi des acteurs tout au long de la maturation des projets d'aménagement*. La planification n'est qu'une étape de ce processus long. Elle est malgré tout importante, puisqu'on joue sur la décomposition de chaque séquence, à laquelle un rôle calibré est attribué. Cette manière d'envisager le PLUiH comme un « document cadre » est propre aux agents de Dinan agglomération, qui se distingue notamment en cela des autres terrains de recherche. C'est en effet celui où les attentes sont les moins fortes par rapport au contenu initial du PLUiH, en termes de niveau de détail et d'intégration du paysage, justement parce que le *temps* et les *acteurs* sont les alliés d'une évolution vers d'autres versions plus abouties. Néanmoins, cette extension de l'action au-delà du PLUiH n'induit pas nécessairement la création de trajectoires secondaires, qui représentent l'émergence d'autres initiatives en parallèle de la planification territoriale. Si le PLUiH est « lanceur » dans le discours de la cheffe de l'urbanisme, du point de vue de l'évolutivité du document, le mouvement d'impulsion reste cantonné au cadre de l'urbanisme prévisionnel puis opérationnel, à la différence de la Communauté de Communes de Brocéliande et de Lorient agglomération, où la *sortie* de processus - *l'écart* du moins - sont encouragés.

Qu'en est-il maintenant de la réaction des élus par rapport à ce processus très normé, et au rythme particulièrement soutenu en considération du nombre de communes que compte l'EPCI ? Il s'agit d'expliquer pourquoi, au contraire des courbes précédentes, celles que nous analysons ci-dessous ont des trajectoires très mouvementées.

<sup>618</sup> Statistiques données par les techniciens du service urbanisme de Dinan agglomération, lors de la Commission Aménagement du 17 décembre 2020.

<sup>619</sup> *Ibidem*.

### III.3.3. Les sorties de processus de communes déjà engagées dans une action paysagère

Le récit de certains élus de Dinan agglomération révèle trois situations différentes qui sont *a priori* surprenantes, compte tenu de la régularité des cheminements décrits par le bureau d'études et le fonctionnaire territorial (cf. figure 113), parce qu'elles donnent à voir des *entrées* et des *sorties* de processus originales :

1. soit la **trajectoire principale du PLUiH est temporairement remplacée** par une autre au cours du processus de planification (cf. figure 116 et figure 117. A) ;
2. soit la **trajectoire principale bifurque définitivement** dans une autre direction que celle conduisant à l'approbation du PLUiH (cf. figure 117. B) ;
3. soit la **trajectoire principale devient presque secondaire**, dans le cas où d'autres actions lancées en parallèle encadrent le déroulement de l'élaboration du PLUiH, sans forcément se mélanger à elle avant la finalisation de la « version n° 1 » du document d'urbanisme ; quand elles s'y mêlent en revanche, on peut parler d'*apports extérieurs* venant alimenter la procédure de planification, dans un mouvement inverse à la sortie de processus (cf. figure 118).

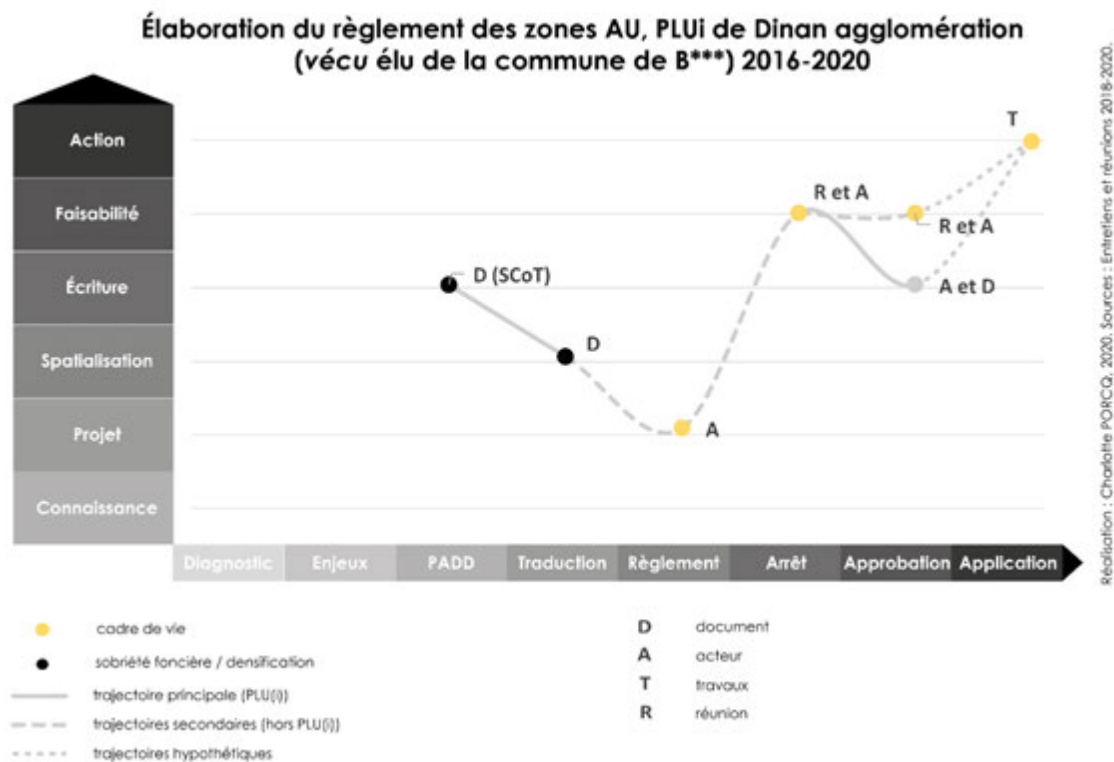


Figure 116 : L'élaboration du règlement des zones à urbaniser du PLUi de Dinan agglomération, telle que vécue par un élu à l'échelle communale

1. Le premier cas de figure se présente lorsqu'un autre chantier de travail éclipse temporairement le montage du PLUiH (cf. figure 116 et figure 117. A). Le retour à la trajectoire de départ s'explique parce que la mission accomplie durant ce laps de temps participe finalement à la construction du PLUiH. Ce résultat se rapproche donc de ceux obtenus à l'issue des *détours* entrepris par le chargé de mission de Lorient agglomération, sauf qu'il émane d'une tâche non pas secondaire, mais centrale, du point de vue de l'élu. Cet état de fait suscite deux remarques importantes. Tout d'abord, il confirme que *toute entreprise, a priori* extérieure au PLUiH, est éventuellement une *ressource* pour l'avancée de l'action publique en

**général, voire du processus de planification en particulier** : c'est ce qu'explique Gilles Pinson par la formule « *des effets latéraux [du projet urbain] qui deviennent centraux*<sup>620</sup> ». Ce même auteur propose une classification des incidences positives du projet en dehors des objectifs initiaux, en quatre catégories (cf. encadré 12). Dans la figure 116, plus que *cognitive*, la ressource est *organisationnelle* car l'étude urbaine menée au sein de la commune permet de regrouper un certain nombre d'*acteurs* autour de la question de la densification et de l'avenir des « fonds de jardin » qui restent les seuls terrains constructibles. Le maire insiste certes sur les apports de l'étude en termes d'expertise, en décrivant les options d'améliorations du cadre de vie en centre-bourg qu'elle déploie, mais il pointe surtout le soutien d'acteurs identifiés pour la négociation des « fonds de jardin » auprès des propriétaires fonciers. Ainsi l'Établissement Public Foncier de Bretagne (EPFB) est au cœur du dispositif, complété par les techniciens de l'agglomération qui font le lien avec le PLUiH en dessinant les zones AU en fonction des échanges et des possibilités dégagées au cours de l'étude urbaine.

**Encadré 12 : Des ressources créées par le processus de planification territoriale lors des sorties de processus, de même que par le projet urbain via ses « effets latéraux » (G. Pinson)**

**Le projet urbain : « Des effets latéraux qui deviennent centraux »**

Extrait du chapitre de **Gilles Pinson**, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascombes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, chap. 5, p. 199-233.

accumulation de nouvelles ressources via les effets latéraux du projet urbain	descriptif des ressources emmagasinées
ressources financières	"le simple fait que les acteurs locaux se mobilisent autour d'un projet peut avoir pour conséquence d'intéresser d'autres acteurs et les amener à s'associer, ou encore inciter une institution tierce à soutenir financièrement les porteurs de projet"
ressources politiques	"l'investissement fort d'un élu, le soutien d'un groupe influent pouvant générer un surcroît de légitimité pour le projet"
ressources cognitives	"l'accumulation progressive et le croisement d'expertises de type divers, la construction de nouveaux problèmes, la découverte de nouveaux thèmes d'action au fil des controverses qui émaillent le processus de projet mais aussi l'alignement cognitif entre les acteurs, la constitution d'un cadre cognitif, de valeurs et de normes partagées"
ressources organisationnelles	"la constitution et le renforcement des structures d'action au service du projet, l'apport de compétences professionnelles, mais aussi et surtout la consolidation de réseaux d'acteurs, de dispositions à coopérer entretenues par les interactions de projet, la stabilisation des anticipations des acteurs les uns vis-à-vis des autres, voire la création d'une identité commune, bref tous les éléments qui vont permettre d'intégrer l'intervention des différents protagonistes dans un cadre d'action collectif cohérent, sans qu'il soit nécessaire d'exercer un contrôle trop strict sur ces différents acteurs"

Mise en forme : Charlotte PORCQ, 2022.

Dans la figure 117. A, le gain de la *sortie* de processus, qui crée un intermédiaire dès la phase de mise en exergue des enjeux de territoire, est à la fois de nature *politique* et *cognitive* (cf. encadré 12). La courbe s'achemine vers la formulation d'un *projet*, qui aide *in fine* à relancer la dynamique de départ, comme dans le dernier exemple commenté (cf. figure 116). Cependant, l'élu se concentre ici directement sur les pistes de réflexion qui en émergent, pour inscrire un nouveau programme dans le PLUiH. Plus concrètement, cet adjoint a souhaité organiser une réunion, rassemblant de nombreux acteurs - les agriculteurs, la DDTM, la SCIC bois-énergie du Pays de Rance et des techniciens de l'association Cœur Émeraude - autour du potentiel de création d'énergie du bois issu de la coupe et de l'entretien du bocage. Cette rencontre débordait du cadre de l'élaboration du PLUiH, qui est un document pouvant organiser la protection du bocage, ainsi que nous l'avons constaté par ailleurs (cf. III.1.2), mais qui n'a pas vocation à se substituer à un plan de gestion. La réunion a été décidée à la suite de l'inventaire du bocage, lancé en 2016 par l'ancienne communauté urbaine de Dinan pour amorcer le démarrage du PLUiH, et pris en charge par les élus de la commune. Ces derniers avaient alors opté pour une sorte d'inventaire participatif, s'appuyant sur les bénévoles d'une association de randonneurs ayant l'habitude de parcourir les chemins

<sup>620</sup> Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascombes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 210.

creux bordés d'arbres, et sur le témoignage des exploitants agricoles interrogés lors des campagnes de recensement sur le terrain. L'inventaire a montré à quel point « la conservation d'une identité paysagère doit passer par la case économie, car il faut que chacun retrouve un peu ses billes, or les agriculteurs ne peuvent pas entretenir tous seuls les linéaires bocagers, cela ne rentre plus dans leur modèle économique » (entretien avec Monsieur A. G., adjoint au cadre de vie et à la mobilité, le 25 octobre 2019).

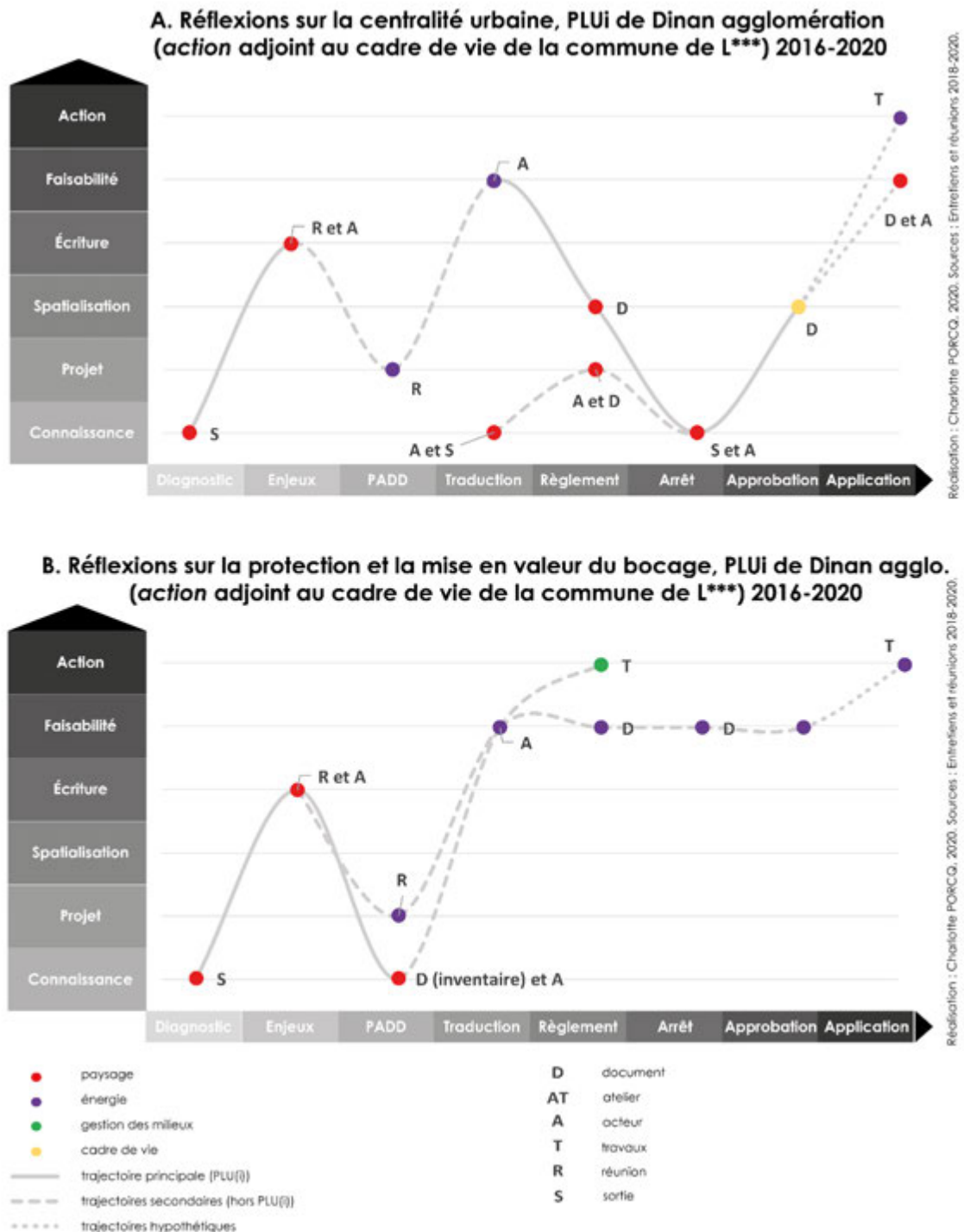


Figure 117 : La prolongation des réflexions engagées au cours de l'élaboration du PLU de Dinan agglomération par les élus d'une commune de l'EPCI, au-delà du cadre de la planification territoriale

C'est ainsi que l'idée d'un réseau de chaleur est proposée et que l'association AILES, financée par la Région Bretagne et l'ADEME, réalise une pré-étude de faisabilité, lors de laquelle la question de

l'implantation de la chaudière est évoquée, et préfigurée dans la centralité afin qu'elle soit en lien avec un maximum d'équipements publics. Dans la figure 117. A, cette trajectoire « hors PLUiH » (aux étapes du PADD et de la traduction) est raccrochée à l'élaboration du PLUiH, au moment où est abordé le problème de l'espace restant en plein cœur de bourg, afin de développer les activités économiques et les services de la commune. Il est prévu d'installer de nouveaux commerces, ainsi qu'une maison de santé. Finalement, le projet de chaudière bois est favorisé ; les bâtiments qui étaient pressentis au même emplacement sont projetés sur une autre zone à repenser en profondeur - en partie grâce à un atelier d'étudiants de l'École de paysage de Blois -, et dont les élus espèrent faire une deuxième centralité. Dans le PLUiH validé en janvier 2020, cette ambition à plus long terme n'apparaît pas encore concrètement sous la forme d'une OAP sectorielle, mais les réflexions doivent se poursuivre dans le sens de la prise en compte du paysage, ainsi que l'indique le point rouge final placé au niveau de l'action pré-opérationnelle (cf. figure 117. A). Lors de ces échanges, il est également décidé que les deux cèdres qui se trouvent à proximité immédiate de la future chaudière bois soient conservés.

2. Ensuite, notre seconde remarque porte sur le passage entre la trajectoire principale et la trajectoire secondaire. Ce phénomène nous donne accès à une quatrième forme de *bifurcation*, après la *rupture* (cf. III.1), le *détour* (cf. III.2.2) et l'*infléchissement* de trajectoire (III.2.3) : **la sortie de processus induit une transition plus ou moins houleuse, si bien que la situation aboutit parfois au deuxième cas de figure listé plus haut, à savoir le changement complet d'issue.** De toutes les configurations analysées jusqu'ici, celle-ci est la seule à se détourner du résultat *attendu*, c'est-à-dire l'inscription du paysage dans le PLUiH. Certes, l'*irréversibilité forte* a déjà été invoquée pour les processus dans lesquels cette inscription était peu probable au départ, ou au vu de certains *événements perturbateurs* (cf. III.1.2). Toutefois, **la sortie définitive de processus revêt un caractère inédit. Par quoi est-elle provoquée ? Ce moteur a-t-il une connotation a priori positive ? Quel est le rôle ou la position du paysage dans le déroulement des faits ?** Que nous nous trouvions dans le premier (cf. figure 116) ou dans le deuxième cas de figure identifié (cf. figure 117), le point commun est l'irruption d'une **problématique imprévue** pour les élus. Le fait que les « fonds de jardin » constituent les dernières opportunités foncières ou que la sauvegarde du bocage à travers le PLUiH ne puisse pas « fonctionner seule », c'est-à-dire sans projet complémentaire ou compensatoire pour en garantir la soutenabilité, n'est pas anticipé par les maires et leurs adjoints. Pour autant, des acteurs et des méthodes sont mobilisés pour gérer et surmonter immédiatement ces difficultés...jusqu'à outrepasser les prérogatives du PLUiH.

**La différence entre les deux processus est le niveau d'expérience des deux équipes municipales qui les vivent et/ou les animent.** On note en passant que la figure 116 est la retranscription d'un *vécu*, alors que la figure 117 traduit le discours d'un élu qui *mène l'action*, si bien que ce dernier est celui qui guide lui-même la *sortie* de processus en organisant la ou les réunions de préfiguration du réseau de chaleur bois. Après la pré-étude commanditée auprès de l'association AILES, c'est un bureau d'études qui prend le relai afin de définir les scénarios de concrétisation opérationnelle (cf. figure 117. B). En outre, l'inventaire des haies bocagères, dont la précision a encore été augmentée grâce au recrutement d'un stagiaire pendant deux mois à temps complet, devient un document de référence et de dialogue pour les élus. Il sert aussi bien d'état de la connaissance sanitaire des arbres, que de base au futur plan de gestion :

« Concrètement, ce primat accordé aux effets latéraux en termes de construction de visions partagées et de dispositions collectives à la coopération, induit une transformation du rôle des outils classiques de la planification et de l'urbanisme, notamment des représentations graphiques. Le plan dessiné devient davantage un outil de dialogue, un outil maïeutique de construction de consensus, qu'une sanction



graphique de choix politiques produisant des effets réglementaires (Ascher, 1991). Il alimente une dynamique d'élaboration qui produit des effets d'interconnaissance et de coalition entre les acteurs<sup>621</sup> ».

À titre de comparaison, on reconnaît dans l'étude urbaine de la figure 116 la marque du service urbanisme de Dinan agglomération (cf. III.3.2), donc l'initiative des chargés de PLUiH et non des élus, même si le travail lancé concourt à leur livrer des clefs pour agir seuls.

Par conséquent, **le deuxième cas de figure (*sortie de processus définitive*) est le fruit d'une municipalité très active, qui a l'habitude de monter de nombreux projets sur des sujets divers, où le paysage est *politique*<sup>622</sup> (cf. chap. 3, II.3.1, II.3.2) à la fois acteur de l'aménagement<sup>623</sup>, mais aussi plus difficilement identifiable car mêlé à d'autres enjeux.** Le paysage ouvre sur des initiatives de développement durable variées, qui touchent aux thématiques des énergies renouvelables et des économies d'énergie, ou à l'amélioration du cadre de vie, pour ne citer que quelques exemples. Cela explique que les élus se saisissent de toutes les opportunités d'œuvrer *pour* et *par* le paysage. Ainsi, quand le bureau d'études environnementales spécialement recruté par Dinan communauté pour superviser le diagnostic sur le bocage (cf. figure 112), leur fournit une grille très détaillée, avec de nombreux critères à renseigner par linéaire de haie, ils se prennent tout de suite « au jeu » pour reprendre l'expression de l'adjoint, et s'organisent pour remplir la mission. Malgré l'ampleur du travail requis, ils parviennent à comptabiliser environ 600 linéaires en s'appuyant sur des vérifications de terrain poussées, « le recensement par photographie aérienne n'étant pas juste et suffisant » (entretien avec Monsieur A. G., adjoint au cadre de vie et à la mobilité, le 25 octobre 2019). Cependant, après avoir transmis l'inventaire au bureau d'études coordinateur du PLUiH et aux services de Dinan agglomération dans le courant de l'année 2017, ils s'aperçoivent progressivement que leur document n'est pas pris en compte. En effet, entre temps, la fusion des EPCI était intervenue et avec elle, le lot de conséquences induites par un diagnostic conduit séparément sur les trois territoires, désormais réunis (cf. figure 112). Là où la commune qui nous intéresse présentement avait été très loin sur la question du bocage, dès le commencement de l'élaboration du PLUiH, les autres communes ne s'étaient pas autant investies. Par rapport aux mairies nouvellement rattachées et intégrées au même PLUiH, qui n'ont pas suivi la même méthodologie, l'écart à combler est encore plus grand et incite Dinan agglomération à mettre de côté une partie des données actualisées et créés à l'occasion de ce diagnostic<sup>624</sup>. **Il semble donc que la transition malaisée entre la séquence inaugurale et la poursuite du processus de planification, liée à la modification du périmètre du PLUiH, que les techniciens avaient pourtant cherché à atténuer de sorte à n'engendrer aucune perturbation**

<sup>621</sup> Gilles Pinson, *op.cit.*, p. 210. Il cite François Ascher, « Projet public et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 51, 1991, p. 5-15.

<sup>622</sup> Le paysage est parfois cité en tant que tel comme « *argument pour emporter la conviction* » (V. Miéville-Ott, Y. Droz, *art.cit.*, p. 48 : cf. chap. 3, II.3.2) donc plutôt comme point de départ de l'action, mais l'*action paysagère* peut ensuite emprunter des formes très diverses, d'où le fait que le paysage n'apparaisse pas forcément en tant que thématique à part entière en fin de processus (cf. figure 117 B).

<sup>623</sup> Sur l'agentivité du paysage, voir Hervé Davodeau, *L'action paysagère : construire la controverse*, Versailles, Éditions Quae, 2021.

<sup>624</sup> L'adjoint interrogé nous a décrit l'ampleur du travail accompli à l'occasion de l'inventaire du bocage : « *On avait un numéro, un identifiant par haie et puis tous les critères à remplir pour chaque haie. Et puis là-dessus, on a rajouté d'autres critères. On a trouvé que c'était insuffisant, parce que ce qui était privilégié dans le classement de ces haies, c'était les haies qui étaient dites antiérosives. Donc perpendiculaires aux pentes, donc qui ont une fonction agronomique importante, et ça on est tout à fait d'accord avec ça, on ne remet pas en cause, simplement que les haies dans le paysage, elles pouvaient entourer un chemin en étant parallèles à une pente, vous avez une haie de chaque côté d'un chemin creux, qui remplissent aussi leur rôle, si on supprime ces haies, le chemin disparaît...etc.* », (entretien avec Monsieur A. G., adjoint au cadre de vie et à la mobilité, le 25 octobre 2019).

majeure, soit davantage ressentie par les élus. Quoiqu'il en soit, ils continuent leurs efforts innovants en dehors et au-delà des objectifs ciblés à la base.

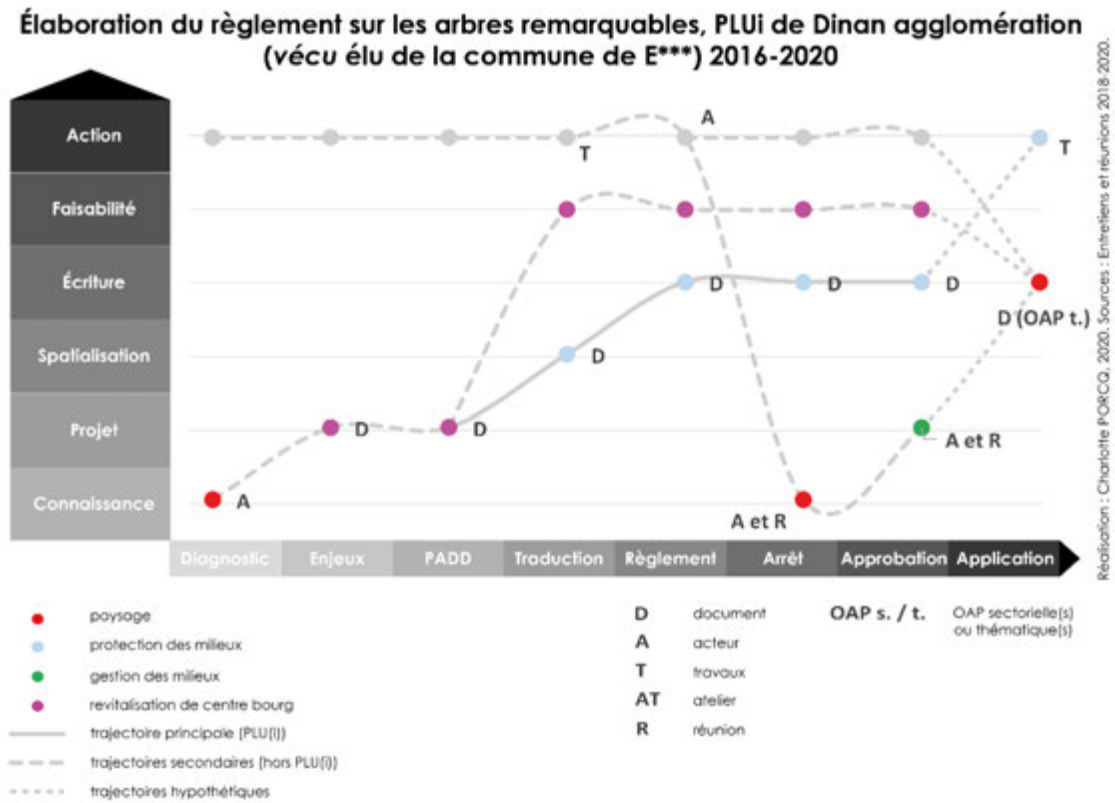


Figure 118 : L'élaboration du règlement sur les arbres remarquables dans le PLU de Dinan agglomération, telle que vécue par un élu à l'échelle communale

3. Est-ce parce que le processus est très normé et laisse peu de place aux initiatives locales que les élus s'engagent, *par réaction*, dans des actions extérieures ? Autrement dit, peut-on en conclure que moins le PLU(i) est ambitieux en termes d'action sur les paysages, plus certains maires sont poussés à combler ce manque ? Si oui, cela réduit tout de suite le nombre de communes concernées par cette réaction, à celles qui disposent d'un capital d'expériences paysagères antérieures et qui sont donc plus avancées que la moyenne en la matière. Un bref coup d'œil au troisième cas de figure, suffit à nuancer cette hypothèse (cf. figure 118). Le rapport entre les trajectoires principale et secondaires y est complètement inversé, puisque tout d'abord, ce sont les réflexions liées au projet de requalification du centre-bourg qui alimentent le PLU(i). Ainsi le PLU(i) traduit ou rend possible un programme d'actions dont le processus de planification n'est pas à l'origine. Le rôle du règlement d'urbanisme est de protéger des arbres remarquables (cf. photo. 16), parce qu'une étude urbaine et une expertise du CAUE ont antérieurement pointé la qualité de quelques sujets et la nécessité de mettre l'accent sur la végétation. Le recours au PLU(i) en matière de paysage s'arrête là, à peu de chose près. En outre, toutes les trajectoires latérales ne convergent pas vers la version du document approuvée en 2020, ce qui confirme que le PLU(i) n'est qu'un outil ponctuellement sollicité au gré des besoins. Seule la perspective future d'une OAP thématique « paysage » est envisagée à la faveur des amendements annuels du PLU(i) (cf. III.3.2) pour faire le bilan des initiatives éparses. Toutefois, il s'agit d'un avenir très hypothétique, évoqué brièvement en entretien sans indications méthodologiques ni références à des sources d'inspiration particulières. Nous sommes, dans ce cas, face à une municipalité certes avancée sur le plan de l'action paysagère, mais qui n'insiste ni pour pousser tous les curseurs du PLU(i) à fond, ni pour rechercher des potentialités,

à travers des pièces ou des points de règlement peu usités ou qui seraient jusque-là passés inaperçus. Pour prendre un dernier exemple comparatif, la commune précédente (cf. figure 117) aurait souhaité statuer *via* le PLUiH sur l'habitat léger ou insolite, un sujet qui n'est pour l'heure pas systématiquement traité dans la planification territoriale.

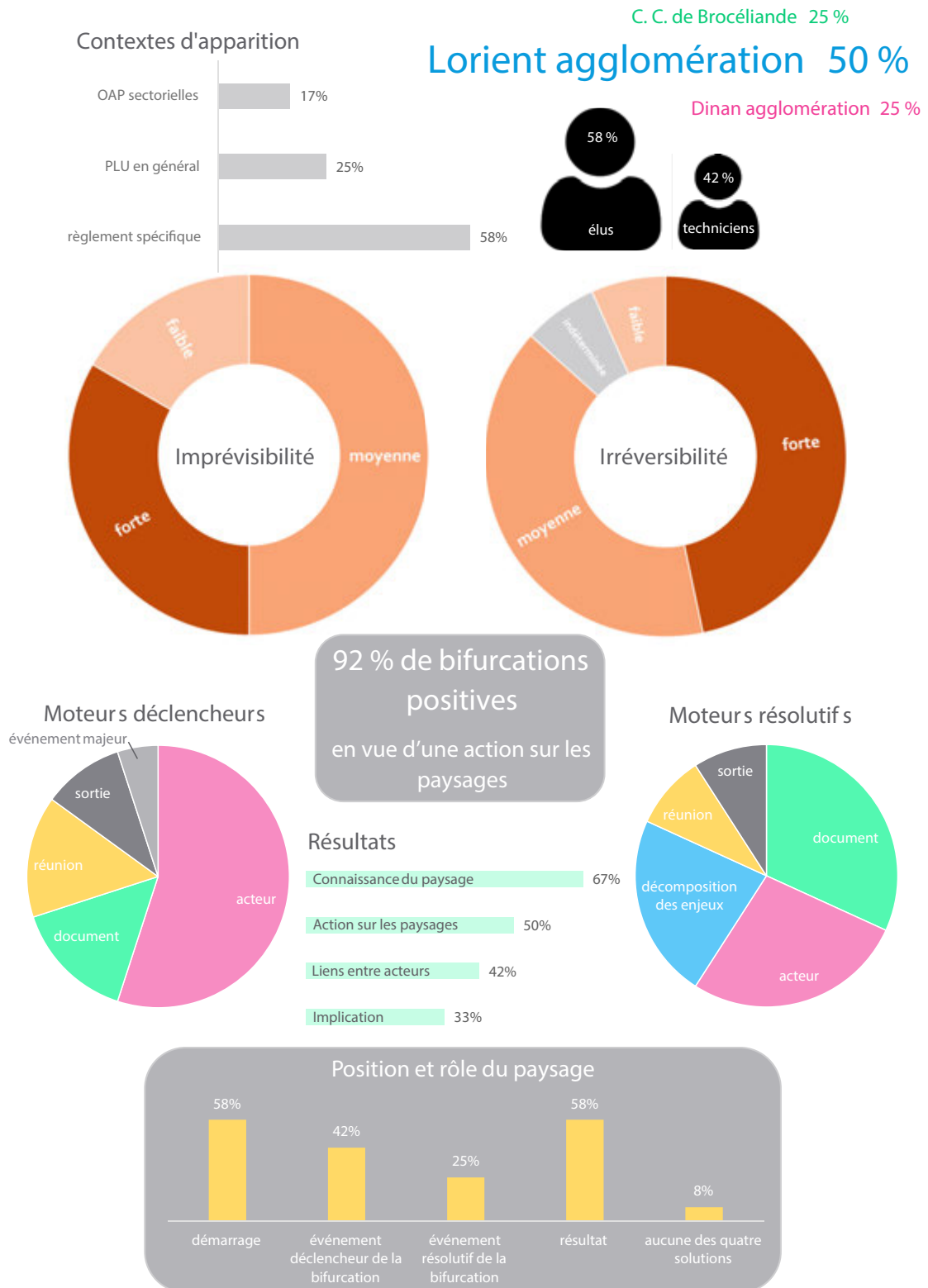


Photographie 16 : Arbre remarquable protégé dans le PLUi de Dinan agglomération (premier plan) et place en cours de requalification via une étude urbaine (à gauche). La gestion des arbres qui entourent la place à l'arrière-plan peut être améliorée, d'après le CAUE. Photographie : C. Porcq, octobre 2019.

Il est donc difficile de dégager des constantes par rapport à ce type de bifurcation, qu'il s'agisse du profil des élus qui s'en emparent, des ingrédients qui en sont les moteurs, mais aussi et surtout du résultat des processus qui emprunteraient une telle trajectoire. Sur ce dernier point, mis à part les liens tissés entre les acteurs pour la poursuite des réflexions au-delà du PLU(i), qui constituent le dénominateur commun entre les différents cas analysés, on peut conclure à une diversité, voire à un éclatement des comportements pendant la phase d'élaboration. Cet éparpillement ne se justifie par seulement par les variations du niveau d'expériences paysagères en fonction des élus, puisqu'on a vu que l'importance accordée au PLU(i) dans la politique locale comptait également.

## Les bifurcations dans les processus d'élaboration de PLU(i) étudiés

Sur les 12 processus étudiés qui présentent une bifurcation :



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2022

Figure 119 : Les bifurcations, des moments d'épaisseur temporelle riches en recompositions et en conséquences pour le passage à l'action en faveur des paysages : quelques éléments statistiques pour un portrait issu des cas analysés

## Conclusion

### Rappel du sujet du chapitre et position dans le plan de thèse :

Le chapitre précédent (cf. chap. 3), nous a éclairée sur la manière dont le PLU(i) s'inscrit parmi les instruments de la politique paysagère, et plus particulièrement sur les logiques qui président aux choix des outils de la traduction. Nous avons montré que celles-ci dépendent d'un capital d'expériences paysagères, qui se mesure aux dispositifs déjà mis en place mais aussi aux compétences et aux comportements des acteurs dans l'exercice de la politique. Le présent chapitre propose un nouvel angle d'approche concernant la façon dont les territoires se saisissent du PLU(i). En effet, on réalise à quel point **la période d'élaboration du document est en lien avec l'histoire intercommunale**, qu'elle s'en *nourrisse* ou qu'elle soit *rattrapée* par les ingrédients de ce contexte. Au-delà du montage de PLU(i) « type », il existe donc des particularités de trajectoires propres à chaque projet de territoire, qui ont intérêt à être étudiées afin de comprendre l'inscription du paysage à l'intérieur.

Ainsi, la conclusion permet d'aller au-delà de l'hypothèse initiale. Cette dernière postulait que la temporalité du processus de planification est déterminante, afin de saisir étapes par étapes, et en finesse, la traduction réglementaire de la notion de paysage. L'analyse de la construction des PLU(i) bretons étudiés, et le détail de quelques-unes de leurs séquences, confirment non seulement cette hypothèse, mais pointent l'influence d'événements ou de facteurs antérieurs. En considérant ensemble les trois démarches décryptées dans la troisième partie, **il semble que la résilience de certains processus puisse s'expliquer par le fait que la résistance du « système territorial » (cf. I.1.4) ait déjà été éprouvée par le passé**. La *résilience* n'est pas nécessairement due au stade de coopération intercommunale lors duquel les PLU(i) interviennent. Or **cette capacité du protocole d'élaboration à « rebondir » en cas de perturbation est la clef du passage à l'action paysagère**. Il s'agit de retrouver un « état d'équilibre » qui n'est pas pour autant un retour à un « état d'origine » et qui redonne une impulsion au chantier ou à la réflexion en cours. Nous verrons, dans le chapitre suivant (cf. chap. 5), que la mémorisation de ces épisodes est indispensable à une bonne interprétation des règles du PLU(i).

### Résultats principaux :

S'il est possible de faire la synthèse des particularités de trajectoires observées, par le biais d'éléments statistiques (cf. figure 119) ou d'un bilan concernant les *formes de bifurcation* identifiées (cf. figure 120), nous profitons de ces pages conclusives pour prendre un peu plus de hauteur.

1. **Les révisions de PLU des communes de Lorient agglomération sont les parcours qui révèlent un stade d'entrée en résilience plus avancé**, ayant subi, dès 2015-2016, un revers quant à la préfiguration du PLU(i) entamée par les services en 2013-2014. Ce « choc » fait prendre conscience des difficultés consubstantielles à la rédaction d'un PLU(i), quelle que soit son échelle, et prépare en quelque sorte davantage les acteurs à « l'affronter ». Cette interprétation revisite l'un des présupposés de départ, qui veut qu'une « prise en compte » anticipée du paysage, à l'image de l'étude paysagère de Lorient agglomération, soit un atout dans la mise en place d'un PLU(i) « paysager ». Cependant il s'avère ici qu'**un tel processus « exemplaire » est d'autant plus « fort », qu'il est contrarié à un moment donné de son histoire**. Quand les PLU sont prescrits, la *rupture* a déjà eu lieu mais les chargés de mission disposent tout de même de l'étude paysagère finalisée, ainsi que de méthodes innovantes. Au total, c'est grâce à leur réflexe d'*adaptation* de ces ressources aux velléités d'aménagement locales et inversement qu'ils estiment avoir le plus œuvré.

2. Ensuite, le *PLUi de la C. C. de Brocéliande* témoigne d'une résilience relative face au changement de bureau d'études, qui est venu rompre la dynamique après le vote du PADD. Il trouve un nouveau souffle grâce à la directrice de l'aménagement de la C. C. B. et à quelques élus moteurs, et très investis sur des sujets d'avenir comme les énergies, les mobilités, l'alimentation, la préservation du cadre de vie... Cependant, l'issue « positive » de certains débats - par rapport au paysage, s'entend - n'est pas toujours garantie, car malgré l'implication des acteurs sus-cités, le processus se heurte parfois à des impasses, naissant de la contradiction entre les différents enjeux. Celles-ci ne sont pas toujours « rattrapées » par des méthodes adéquates, qui auraient pu émaner d'un expert du paysage. Néanmoins, cette période de « crise », vécue pendant l'élaboration du PLUi, n'affaiblit pas l'alliance intercommunale nouée depuis 1993, qui a réaffirmé, en 2016-2017, son souhait de conserver un nombre d'entités réduit par rapport aux recompositions territoriales de ces dix dernières années (pour rappel, la C. C. B. compte huit communes). En outre, les élections municipales de 2020, qui se sont intercalées entre l'arrêt et l'approbation du PLUi, n'ont pas empêché le document d'être mené à bien, malgré le remplacement de certains élus. **Une étude sur le plus long terme permettrait d'analyser l'évolution de la trajectoire en amont et en aval du PLUi, pour savoir comment les phases d'instabilité, spécifiquement liées à la politique d'aménagement du territoire, s'articulent dans le temps avec la totalité des phénomènes relatifs à l'EPCI.** Il serait aussi intéressant d'observer l'application des décisions qui ont découlé du « rebond », et qui ont été conçues comme évolutives à l'heure de l'arrêt du PLU(i). Dans le cadre d'une telle enquête, le modèle de la *panarchie* serait sans doute plus adapté. Cette remarque vaut pour tous les processus pris pour exemple dans ce chapitre et pas seulement pour la C. C. B.
  
3. Le *PLUi de Dinan agglomération*, à l'échelle de sa création du moins, n'effectue pas d'entrée en résilience comparable à celle résumée dans le point précédent. **La manière dont le processus est narré par ses protagonistes varie beaucoup**, entre des parcours « classiques », réguliers, et des trajectoires dont les bifurcations sont radicales, c'est-à-dire que l'effort est reporté par les élus les plus indépendants et volontaires, sur d'autres instruments ou d'autres contextes pour agir sur les paysages. Ce partage entre les acteurs rejoint celui qui a été brossé durant l'interprétation des résultats statistiques : les bureaux d'études d'une part, les élus et les agents des collectivités qui sont directement associés à la démarche, mais qui ne la coordonnent pas d'autre part. À l'heure donc de l'approbation du PLU(i), le degré d'investissement en matière de paysage semble aussi inégal qu'à l'orée du processus de planification. Dinan agglomération est également le territoire de coopération intercommunale le plus récent, et qui est en quelque sorte scellé par l'élaboration du PLUi. Peut-être la maturation du projet d'aménagement partagé entre les 64 municipalités affichera-t-elle des soubresauts qui forgeront sa résilience sur le long terme. **Le protocole de modification annuel, qui a été décidé dès la finalisation du PLUi en 2019-2020, est un bon terrain d'exploration pour appréhender la suite du processus.**

### La démarche théorique et/ou méthodologique :

Dans ce chapitre, approche théorique et méthodologie d'analyse sont très imbriquées. La traduction du paysage dans le PLUi et/ou dans l'action publique territoriale, comme expression d'un système résilient, a permis de révéler une tendance *a priori* contre-intuitive : **le paysage se crée « une place », en aménagement du territoire, dans les moments du processus de planification les plus perturbés.** Ces « crises » ne sont pas forcément produites par des événements *imprévisibles* : le temps de rédaction des OAP a montré par exemple qu'il était propice à des débats entre acteurs, où la thématique paysagère apparaît

facilement, qu'elle *déclenche* ou qu'elle *résolve* la séquence. En écho à l'*action paysagère* d'Hervé Davodeau - à l'expression en tant que telle - on pourrait donc parler de « *réactions paysagères* ». Ce sont des séquences à l'*irréversibilité* plus ou moins forte, qui infléchissent la trajectoire sans obligatoirement la rompre. Elles correspondent à des étapes où l'*incertitude* est particulièrement exacerbée et où la création de nouvelles connaissances très ciblées est attendue. C'est alors que la *décomposition* des enjeux, pour mieux les réaccorder ensuite, et *reconstruire* le paysage *in fine*, est utile. Le passage par la carte et/ou la sortie terrain, voire par la remise en cause des discours habituels et des savoirs établis, sont primordiaux. Michel Dobry écrit sur la « *plasticité des structures*<sup>625</sup> », éprouvée lors des époques de crises, qui engagent les acteurs à « *calculer autrement* », et même à « *profiter* » de ce que les repères soient brouillés pour instaurer un nouvel ordre. Faire dépendre l'inscription du paysage dans le PLU(i) d'une *bifurcation* induit qu'il recompose les rôles, et concorde avec la *déssectorisation* des logiques normalisées qu'il favorise. Les « *réactions paysagères* » se déroulent souvent durant la phase réglementaire, mais lorsqu'elles sont *provoquées*, comme cela arrive éventuellement au sein des processus les plus résilients, elles interviennent plus tôt. Il s'agit dans ce cas de les « *prévoir* », en partant du principe qu'elles sont bénéfiques, sans pour autant les *anticiper*. À ce moment-là, on instaure un autre moteur que *programmative* afin de régir tout ou partie du processus (au moins plusieurs séquences) et on se situe à une autre échelle temporelle que les moteurs plus ponctuels que nous avons comptabilisés dans l'analyse statistique (cf. II).

**Les pistes opérationnelles dégagées :** Indicateurs de paysage (cf. encadré 13) et calendrier d'élaboration type (cf. chap. 6, I).

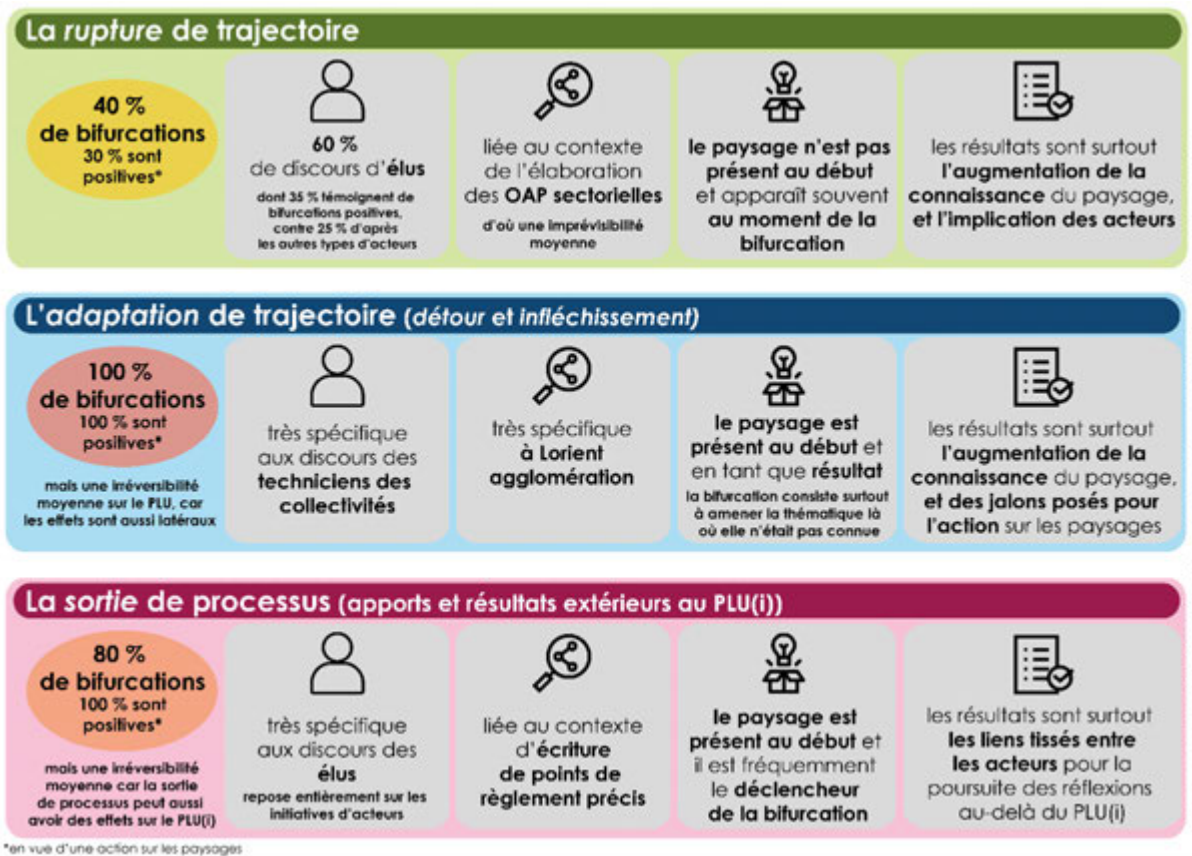


Figure 120 : Récapitulatif des formes de bifurcation observées dans les processus étudiés

<sup>625</sup> M. Dobry, chap.cit., op.cit., p. 79.

**Encadré 13 : Indicateurs de paysage issus du chapitre 4. Méthodes d'élaboration du PLU(i), aidant à une prise en compte du paysage durant le processus de construction, puis dans le document final.**

Ce tableau reprend celui établi par le groupe de travail régional sur les indicateurs de paysage bretons, piloté par l'OEB depuis 2018 (cf. introduction générale). Il nous permet de classer les indicateurs que nous proposons de créer à l'issue de notre enquête de thèse. Le deuxième jeu d'indicateurs que nous soumettons ci-dessous au lecteur s'inspire des résultats obtenus dans le chapitre 4 de la thèse, et insiste sur **l'importance de la conduite du processus d'élaboration du PLU(i)**, afin de « réussir » une intégration du paysage dans le document approuvé. Il s'appuie sur des **leviers mentionnés par les trois types d'acteurs de l'aménagement interrogés** (élus, techniciens, bureaux d'études), et ne concerne dans notre enquête que les processus qui « passent à l'action en application du PLU(i) ». Nous les avons donc appelés des indicateurs « majeurs ». Pour rappel, une valeur nulle ou négative attribuée à l'un d'entre eux ne signifie pas pour autant que la commune n'a pas de chances d'agir sur le paysage par l'intermédiaire du PLU(i) ; en revanche, une valeur positive ou affirmative est un atout supplémentaire. Les méthodes de collecte des réponses à ces indicateurs seront à préciser s'ils sont adoptés.

Aménité	
Implication des populations	<ul style="list-style-type: none"> <li>- temps de retour à la connaissance du territoire/du paysage au moment de l'élaboration du règlement d'urbanisme : OUI / NON</li> <li>- croisement du processus d'élaboration du PLU(i) avec une autre démarche en cours ("apports extérieurs") : OUI / NON</li> <li>- sortie terrain au moment de l'élaboration du document d'urbanisme : OUI / NON</li> <li>- nombre de sorties terrain pendant l'élaboration du règlement d'urbanisme</li> <li>- élaboration d'une OAP thématique <b>pendant</b> le processus d'élaboration du PLU(i) : OUI / NON</li> <li>- participation active d'un étudiant stagiaire au processus d'élaboration du PLU(i) : OUI / NON</li> <li>- mise en place d'un partage d'expériences au moment de l'élaboration du règlement d'urbanisme : OUI / NON</li> </ul>

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2022. À partir du tableau conçu par le groupe de travail régional sur les indicateurs du paysage breton, piloté par l'OEB (en ligne) : <https://bretagne-environnement.fr/des-indicateurs-de-paysage-en-bretagne-projet>.

**Tableau 16 : Deuxième jeu d'indicateurs**





# Chapitre 5. De la traduction à l'interprétation du paysage

## Réinterroger et réinvestir les potentialités sémiologiques du PLU(i)

### Introduction

Ce chapitre se place dans la lignée des chapitres 3 et 4 qui peuvent être grossièrement résumés à une analyse de « ce qu'il se passe avant le PLU(i) » (chap. 3) et « pendant le PLU(i) » (chap. 4). Le chapitre 4 a montré que le paysage, loin d'être un élément donné *a priori*, est le fruit d'une construction qui *s'opère* ou *s'étoffe* tout au long de l'élaboration du PLU(i) - en tirant profit d'études ou d'événements antérieurs ou parallèles à la phase de planification. La démonstration a également mis en lumière des phénomènes de report ou de poursuite de l'action préfigurée au travers du PLU(i), en dehors du cadre réglementaire du document d'urbanisme, souvent jugé trop contraignant ou peu adapté à la mise en œuvre opérationnelle souhaitée. La raison en est aussi parfois que la réflexion doit gagner en maturité avant d'être inscrite noir sur blanc et d'avoir une portée juridique, parce qu'elle relève généralement d'une politique communale plus globale, qui engage de nombreux paramètres. Ce jeu d'imbrication entre le PLU(i) et les contextes politiques locaux a été traité dans le chapitre 3.

Le chapitre 5 propose de se concentrer uniquement sur la *traduction effective* des paysages dans les PLU(i). **Le principe de l'analyse se base donc sur une comparaison entre les décisions arrêtées lors de l'élaboration des PLU(i) d'une part, dont nous avons parfois été le témoin direct en réunion, ou indirect, via les entretiens (cf. chap. 2), et la transcription lisible dans les PLU(i) approuvés d'autre part.** L'intérêt de cette nouvelle pierre ajoutée à la thèse est donc premièrement de fournir une suite à la chronologie de la vie du PLU(i), initiée dans les chapitres 3 et 4, grâce à une recherche étalée sur quatre ans. Cette temporalité permet de prendre un peu de recul en analysant les premières retombées des situations observées, à commencer par le document de planification en lui-même, dans sa version définitive. Si nous continuons de dérouler le processus d'élaboration du PLU(i) jusqu'à son approbation, c'est-à-dire en avançant dans le temps, toujours dans l'optique initiale d'évaluer « ce qu'il reste du paysage » en « bout de course » (cf. introduction générale de thèse), les motivations profondes de notre présente démonstration vont deuxièmement nous conduire à faire un travail rétro-chronologique par rapport au sens de l'analyse déployée jusqu'ici. **Cet exercice de vérification des documents de planification, désormais en cours de validité, ne saurait en effet être entrepris sans s'interroger sur la portée de leur « message » du côté des instructeurs et des pétitionnaires, c'est-à-dire au moment du traitement des autorisations d'urbanisme au cas par cas.** Sans cette mise en situation, dont nous précisons le cadre théorique et méthodologique à l'aide de l'exemple détaillé du *PLU de Quistinic* (partie 1), comment savoir ce qu'il est véritablement intéressant ou indispensable d'inscrire en matière de paysage en amont, c'est-à-dire dans le règlement d'urbanisme ? Une fois que nous aurons défini quels sont les vecteurs du paysage, en tant que « message » adressé à ses destinataires (partie 2), nous évaluerons la capacité de quelques PLU(i) à le transmettre, en vue d'une action, selon ces critères qui deviennent donc des gages d'efficacité (partie 3).

Toujours en partant du postulat que le paysage est *déconstruit* lorsqu'il est *traduit* dans le règlement de PLU(i) (cf. chap. 1), nous choisissons de travailler ici sur le processus d'*interprétation* du document d'urbanisme comme vecteur possible de « *reconstruction* du paysage ». Cela suppose que le PLU(i) possède des ressorts particuliers au service de cette activité d'*interprétation*. Nous faisons l'hypothèse que le PLU(i), en tant qu'objet géographique, donc par sa spatialité, est apte à *signifier* le paysage plus encore qu'à le *représenter*. La *signification* est fondamentalement proactive, au contraire de la représentation : elle est donc d'autant plus ouverte à l'*interprétation*.

Mardi  
23 octobre  
2018

# Le petit Quistinicois

Journal fictif

Numéro 16

Charlotte PORCQ

## Élaboration du PLU

Les dernières nouvelles

La procédure de révision du *PLU de Quistinic* a démarré il y a deux ans, prescrite par la délibération du 12 juillet 2016. Ce jour d'octobre 2018, la réunion a pour dessein la finalisation du règlement graphique, dont la réalisation a été entamée en juillet. Après avoir défini les limites précises de l'enveloppe urbaine du bourg de Quistinic - centralité principale repérée par le *SCoT du Pays de Lorient* - lors des rencontres précédentes (cf. carte 2), il s'agit désormais de s'attaquer aux autres secteurs urbanisés que sont les villages et hameaux, disséminés sur tout le territoire communal.

De même que la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) de 2014 incite à la densification de l'habitat et au renouvellement urbain, de même elle encadre davantage la limitation de la consommation foncière dans les zones agricoles et naturelles, en réaffirmant le caractère exceptionnel et ponctuel des projets d'aménagement dans ces espaces - autres que ceux destinés à l'activité agricole et forestière. La question des écarts d'urbanisation est particulièrement épineuse car ils se situent justement dans ces secteurs que l'on cherche à préserver, tout en présentant des densités ou des étendues bâties parfois proches des centres-bourgs, autour desquels les extensions sont autorisées - bien qu'également très contrôlées. Quels statuts et avenir prévoir pour ces villages et hameaux, en étant à la fois en conformité avec la loi, mais en tenant compte aussi des spécificités et des dynamiques propres aux territoires ?

Figure 1 : Limite nord-ouest du village de Loenmaria, © Charlotte Porcq, octobre 2019



**Notes :**

- <sup>1</sup> Document d'Orientations et d'Objectifs du *SCoT du Pays de Lorient*, « 1.2.1. Organiser le développement urbain à partir des centralités », 2018, p. 65-67.
- <sup>2</sup> *PLU de Quistinic, Rapport de présentation*, 2019, p. 168.
- <sup>3</sup> *Ibidem*.
- <sup>4</sup> *Ibid.*
- <sup>5</sup> *PLU de Quistinic, Règlement écrit*, 2019, p. 67.



Figure 2 : Limite sud du village de Loenmaria, marquée par une problématique d'étalement urbain (panneaux "à vendre"), © Charlotte Porcq, octobre 2019

## L'urbanisation des villages

limiter le risque de l'étalement urbain incontrôlé par un classement spécifique des villages dans le règlement de PLU

Le *SCoT du Pays de Lorient* prévoit que le PLU définisse des zones U là où « un nombre et une densité significatifs de construction » permettent de le justifier. Ce nombre doit s'élever au minimum à 40 logements, disposés « selon une morphologie cohérente », « de part et d'autre de plusieurs voies et carrefours », possédant des réseaux d'eau et d'électricité sans qu'il soit nécessaire de réaliser des « travaux supplémentaires » sur ces installations en cas de densification du secteur. De sorte à être distingués de la centralité principale, qui regroupe quant à elle les zones Ua et Ub, les deux villages remplissant les conditions ci-dessus exposées sont classés en Uc dans le *PLU de Quistinic* (cf. carte 1). Si le bourg peut continuer de s'étendre dans une limite fixée à 10 hectares en continuité des zones Ua et Ub, les pôles secondaires (Uc) ne peuvent accueillir que des opérations de renouvellement ou de densification urbains (cf. figures 1 et 2).

Toutefois, la description détaillée de chaque sous-zonage dans le règlement écrit ne laisse pas transparaitre de caractéristique propre à la zone Uc. Du reste l'indice « c » témoigne-t-il implicitement de l'ordre dans lequel les zones ont été créées, dans une progression géographique du centre vers la périphérie (cf. cartes 1,2,3,4).

Si l'on se réfère au texte, un certain aménagement des « qualités urbaines et paysagères » est induit au fur et à mesure qu'est égrené l'alphabet :

« Le zonage Ua est dédié à l'habitat et aux activités compatibles avec une urbanisation dense et continue de type "centre-bourg". L'objectif du PLU dans cette zone est de poursuivre son développement tout en maintenant ses qualités urbaines et paysagères. Ainsi les règles de la zone tendent à favoriser la compacité du tissu et les constructions en ordre continu.

Le zonage Ub se différencie du zonage précédent [Ua] par l'absence d'urbanisation centrale, dense et en ordre continu. L'objectif du PLU est ici de permettre la densification de ces secteurs tout en privilégiant les apports solaires maxima. A cet effet, les règles édictées au présent règlement cherchent à optimiser les implantations pour ménager la qualité des espaces d'agrément privés et guident les formes et gabarits les plus vertueux en termes de consommation d'espace.

Le zonage Uc ne se différencie pas réellement du zonage Ub ; seule sa localisation en dehors du bourg justifie cette différence de libellé. »

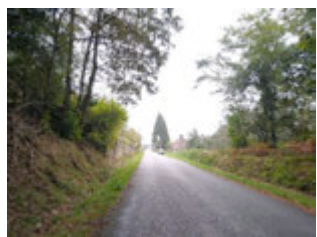


Figure 3 : Limite ouest du bourg de Quistinic, délimitée par la forêt, © Charlotte Porcq, octobre 2019



Figure 4 : Limite est du bourg de Quistinic, délimitée par la forêt, © Charlotte Porcq, octobre 2019



Figure 5 : Point de vue sur la vallée du Blavet au sud, © Charlotte Porcq, octobre 2019

**Encadré 14 (3 pages) : Compte-rendu d'une réunion d'élaboration (22.10.2018) : quel avenir pour l'expérience paysagère vécue sur le terrain et partagée en réunion dans le**



Figure 7 : La montée vers l'église de Locmaria après le passage du vallon, © Charlotte Porcq, octobre 2019

## Retour sur la méthode de délimitation des zones U

### Les explications fournies par le chargé de PLU pour mieux comprendre



Madame G.L.

**Si l'on revient au temps de l'élaboration, il est aisé de s'apercevoir que contrairement à notre précédente interprétation, qui s'appuie sur le PLU rédigé, ce sont les zones Ub et Uc qui sont d'une part susceptibles d'accueillir le plus d'opérations urbaines, et - ce qui est souvent une conséquence - les plus touchées par des enjeux paysagers d'autre part.**

Lors de la réunion du 22 octobre dont il est ici question, les élus émettent un argument comparable à celui recueilli en entretien auprès du technicien. En revanche, cette fois le but est de réduire la superficie de la zone Uc initialement proposée pour le village de Locmaria. Celle-ci comprend les lieux-dits « Locmaria » et « Stang Gousten », répartis de part et d'autre d'un affluent du Blavet, peu visible dans le paysage, car le vallon est investi par une végétation assez dense.

Le chargé de mission de l'agglomération explique aux élus, cartes à l'appui, que les limites des zones U sont établies par rapport à la densité moyenne du bâti, qui permet de définir un périmètre « tampon » à appliquer autour de chaque construction de plus de 20 m<sup>2</sup> (cf. carte 1). Les bâtiments dont le périmètre établi par cette technique ne jouxte pas d'autres édifices sont exclus de la zone. Le résultat de cette méthode peut toutefois être complété voire rectifié par d'autres considérations, notamment d'ordre paysager. Par exemple, les limites de la zone Ub, qui a pour fonction de contenir en son sein les espaces bâtis en périphérie du centre-bourg historique (Ua), sont repoussées à l'est de quelques centaines de mètres, afin de les faire correspondre à l'entrée de ville, telle qu'elle est perçue par le regard lorsque l'on parcourt physiquement le territoire (cf. figures 3, 4 et 5) :

« Quand on m'a dit que la tache urbaine que j'avais dessinée était un peu grande, j'ai répondu qu'il fallait aller faire un tour sur place, tu sors de la forêt et tu arrives au bourg, c'est comme ça, tu as la forêt de conifères, qui est dense, noire, tu sors et là ça y est, tu es au bourg. Le bourg commence à la fin de la forêt, c'est une perception et ça ne se voit pas forcément sur le plan (cf. fig. 3). Et pareil, quand tu viens de l'ouest tu remontes la rue du Blavet, tu as eu tous les virages et tu arrives sur le bourg sommital, même si ce n'est pas très urbanisé, et puis tu as la vue sur le Blavet quand tu sors de la forêt ici (cf. fig. 4). Toutes les limites sont comme ça, pareil au nord, sauf au sud, où c'est peut-être moins facile de percevoir la limite pure du bourg (cf. fig. 5). De toute façon rien ne remplace la visite de terrain. Moi je défie quiconque de faire un PLU sans plusieurs visites de terrain », (entretien avec Madame G. L., chargée de mission PLU, le 29 mars 2019).

#### Notes :

<sup>1</sup>La réunion du 22 mai 2018 a fait l'objet d'une prise de notes qui révèle l'emploi de ce terme par le maire de la commune. Le Robert donne une définition simple du hameau « petit groupe de maisons à l'écart d'un village », synonyme de lieu-dit ou d'écart. Il renvoie également à une acception datant du XVII<sup>e</sup> siècle, qui relie la notion de hameau à l'absence d'église paroissiale, dépendant donc « d'un autre village ou paroisse ». Or il se trouve que l'église de Locmaria est en réalité une chapelle, c'est-à-dire une « église n'ayant pas le titre de paroisse », par conséquent rattachée à la paroisse Saint-Pierre, dont l'église principale se situe dans le bourg de Quistinic.

« Le bourg commence à la fin de la forêt, c'est une perception et ça ne se voit pas forcément sur le plan. [...] De toute façon rien ne remplace la visite de terrain. Je défie quiconque de faire un PLU sans plusieurs visites de terrain »

- Madame G. L., chargée de mission PLU

Néanmoins, la topographie permet de marquer sa présence, et cette déclivité, immédiatement suivie d'une remontée vers l'église de Locmaria (cf. figure 7), signifie pour les élus l'entrée dans ce qu'ils ont pour leur part appelé un « hameau ». Ainsi, le maire demande la modification de la version présentée par le chargé de mission, de sorte à ce que Stang Gousten soit exclu du périmètre de la zone Uc, par conséquent ressermée d'un seul côté du vallon. On constate dans le PLU approuvé que les limites ont bel et bien été revues en fonction de la remarque des élus (cf. cartes A et 4).

Si l'on se réfère au *Code de l'urbanisme*, le hameau se distingue par une taille plus modeste que le village, il regroupe généralement des habitations et/ou des bâtiments à vocation agricole et se situe en dehors d'un bourg ou d'un village. Cf. « Comment sont définies les notions de hameau, de village ou d'agglomération dans le Code de l'urbanisme ? », *Questions écrites du Sénat*, 13 mars 2007. <https://www.atsd31.fr/fr/base-doc/urbanisme/regles-generales-d-urbanisme/qs-hameau-et-village.html> [consulté le 12.11.2021].

## Locmaria, hameau ou village ?

La conclusion des échanges



**Figure 8 :** La présence d'un affluent du Blavet est marquée au niveau de Locmaria par une fontaine, petit patrimoine qui participe à forger l'identité du village. © Charlotte Porcq, octobre 2019

Or, cette volonté de resserrer le périmètre ramène les potentialités de densification à seulement 5 logements, aux « *abords de l'église et dans une cour de ferme* », d'où l'hésitation à maintenir un zonage Uc à Locmaria, exprimée par le chargé de mission dans le rapport de présentation du PLU :

« Les potentialités de densification offertes dans ce secteur sont relativement faibles [...]. La commune a néanmoins souhaité inscrire ce secteur urbanisé en zonage Uc, son caractère de village étant très marqué ».

Dans ce passage, apparaît malgré tout de manière plus explicite et affirmée l'assimilation des zones Uc à des villages, bien qu'elle soit en réalité contenue en germe dans la définition issue du règlement, retranscrite plus haut. En effet, d'après le *Code de l'urbanisme*, le village est plus grand que le hameau, mais n'est pas aussi important que le bourg en termes de densité et de continuité dans le tissu urbain. Il comporte des « *éléments de vie collective* » tels que l'église de Locmaria ou la fontaine (cf. figure 8), qui ne sont plus nécessairement fonctionnels « *du fait de l'évolution des modes de vie* »<sup>10</sup>. Il semble que l'on puisse conclure à une prise en compte du paysage « *tel que perçu par les populations* »<sup>11</sup>, du moins par les représentants élus, si l'on admet qu'un « hameau » puisse être un terme génériquement et anciennement utilisé dans le sens de « village ».

**Notes :**

<sup>10</sup> PLU de Quistinic, Rapport de présentation, 2019, p. 169.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> « Comment sont définies les notions de hameau, de village ou d'agglomération dans le *Code de l'urbanisme* ? », *Questions écrites du Sénat*, 13 mars 2007.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Expression reprise de la définition du paysage inscrite dans la *Convention Européenne du Paysage* de 2000.

<sup>15</sup> Ce terme évoque la « *réalité trajective* » pensée par Augustin Berque pour expliquer le concept de *médiance*, selon lequel les hommes perçoivent leur environnement « *en tant que paysage* ». Cela suggère donc que le cône de vue pourrait être le témoin de cette expérience *in situ*, et invite à associer à la vision euclidienne que donne la carte, une approche phénoménologique de l'espace. Augustin Berque, *Médiance : de médians en paysages*, Montpellier, GIP Reclus, 1990.

<sup>16</sup> Expression communément employée par tous les types d'acteurs rencontrés.

<sup>17</sup> PLU de Quistinic, Règlement écrit, 2019, p. 26.

## Suggestion de la rédaction

Cependant, pourquoi ne pas avoir positionné un cône de vue au niveau de l'entrée de la zone urbanisée de Locmaria, offrant non seulement une protection supplémentaire de l'ambiance paysagère qui s'en dégage, mais également une « *prise* » pour la justification et l'orientation future des choix d'aménagement ?

Bien que cette disposition supplémentaire nous semble présenter un intérêt indéniable en tant que mémorisation du point de référence à partir duquel la décision a été arrêtée (cf. figure 9), il apparaît en contrepartie qu'elle peut imposer plus de « *contraintes réglementaires* » que les élus ne souhaitent en instaurer. En effet, il existe des « *points de vue remarquables* » dans le *Règlement du PLU de Quistinic*, préservés au titre de l'article L. 151-19 du *Code de l'urbanisme*, mais ils engagent à respecter des normes plus strictes quant aux constructions qui se situeraient dans l'axe du cône de vue (cf. carte B).



**Figure 9 :** Un point de vue qui permet d'observer le vallon envahi par la végétation au premier plan et l'église de Locmaria à l'arrière-plan. © Charlotte Porcq, octobre 2019



Figures 10 et 11 : Les deux églises du bourg principal de Quistinic et l'îlot Bigoin, récemment urbanisé en concertation avec les habitants © Charlotte Porcq, octobre 2019.

## Quelle mémoire de ce récit dans le PLU finalisé ?

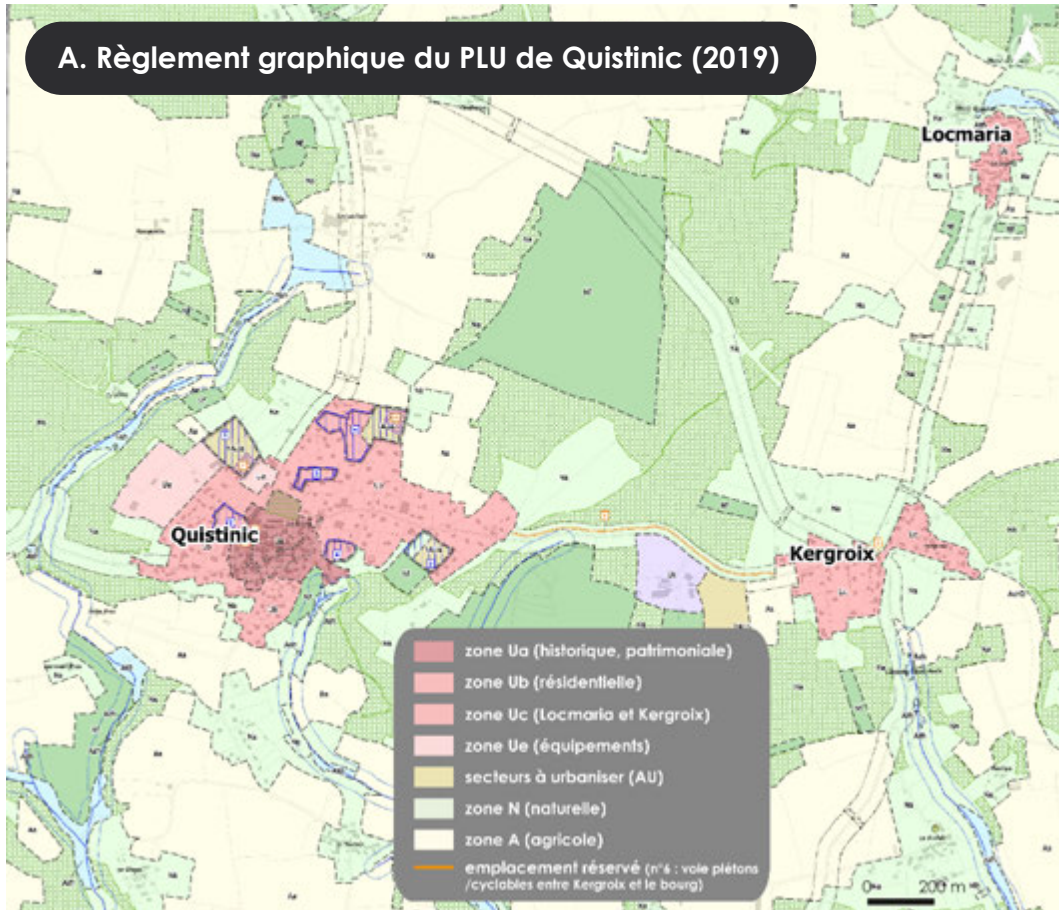
Comment traduire l'expérience paysagère vécue sur le terrain et partagée en réunion ?

Quel bilan peut-on alors dresser de la *traduction* de ce paysage, qui n'aurait certainement pas revêtu une telle importance dans le PLU sans les discussions qui émaillent le processus d'élaboration ?

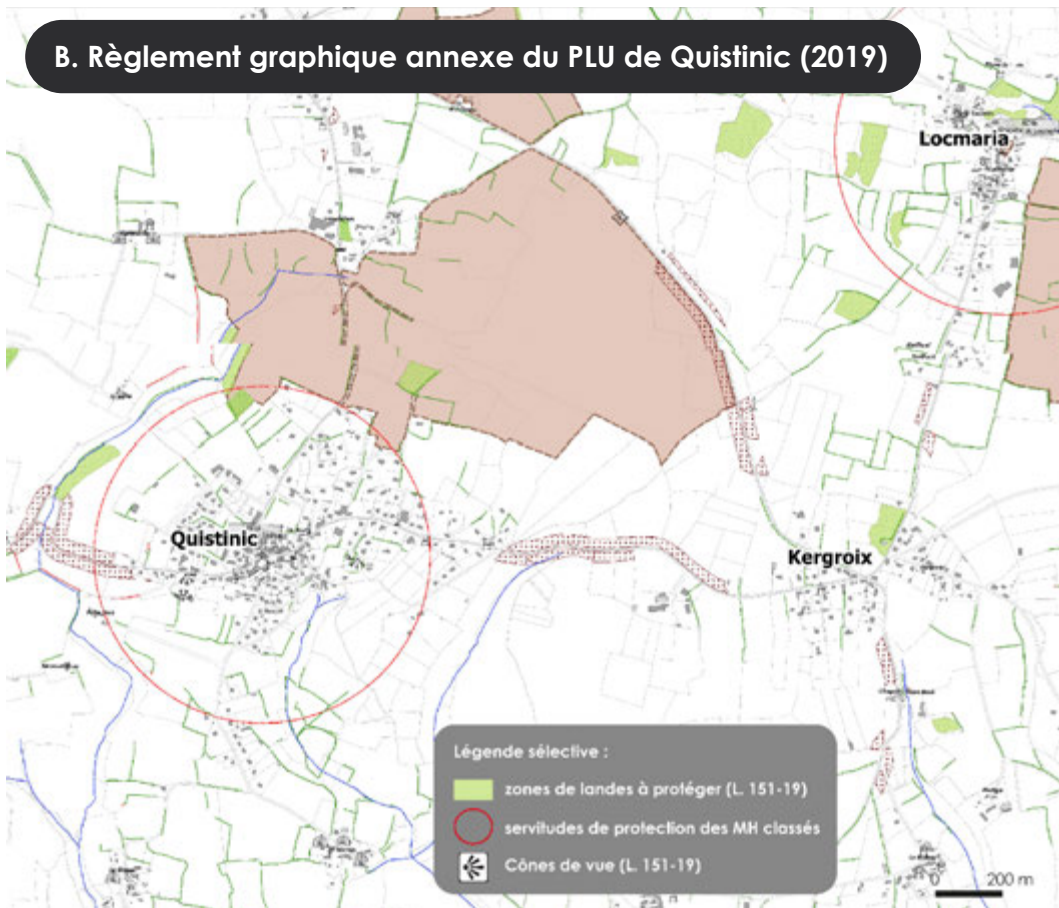
Pourquoi et comment conserver une mémoire de ces échanges entre acteurs qui aboutissent nécessairement à un arbitrage, en vue d'arrêter une décision plus ou moins consensuelle ? *Traduire le paysage, est-ce la même chose que traduire l'expérience paysagère vécue pendant le montage du PLU(i) ?*

A travers le rapport d'observation de la réunion du 22 octobre 2018, on peut justement lire toute l'ambiguïté du *processus de traduction*, entre la réflexion nourrie initialement et ce que l'on conserve *in fine*. Placé en position incipitale dans l'économie de ce nouveau développement, cet exemple met en exergue le fait qu'il s'agit d'un processus pour le moins complexe, qui nous semble déterminer la suite des aventures du PLU(i) sur le chemin des *interprétations* qui en sont faites. Celles-ci jalonnent son itinéraire dès le moment de son approbation et imposent de *prendre du recul* par rapport au *temps de la traduction* afin de comprendre leur fonctionnement, c'est-à-dire les éléments sur lesquels elles se fondent, et leurs incidences sur l'application des règles.

**A. Règlement graphique du PLU de Quistinic (2019)**

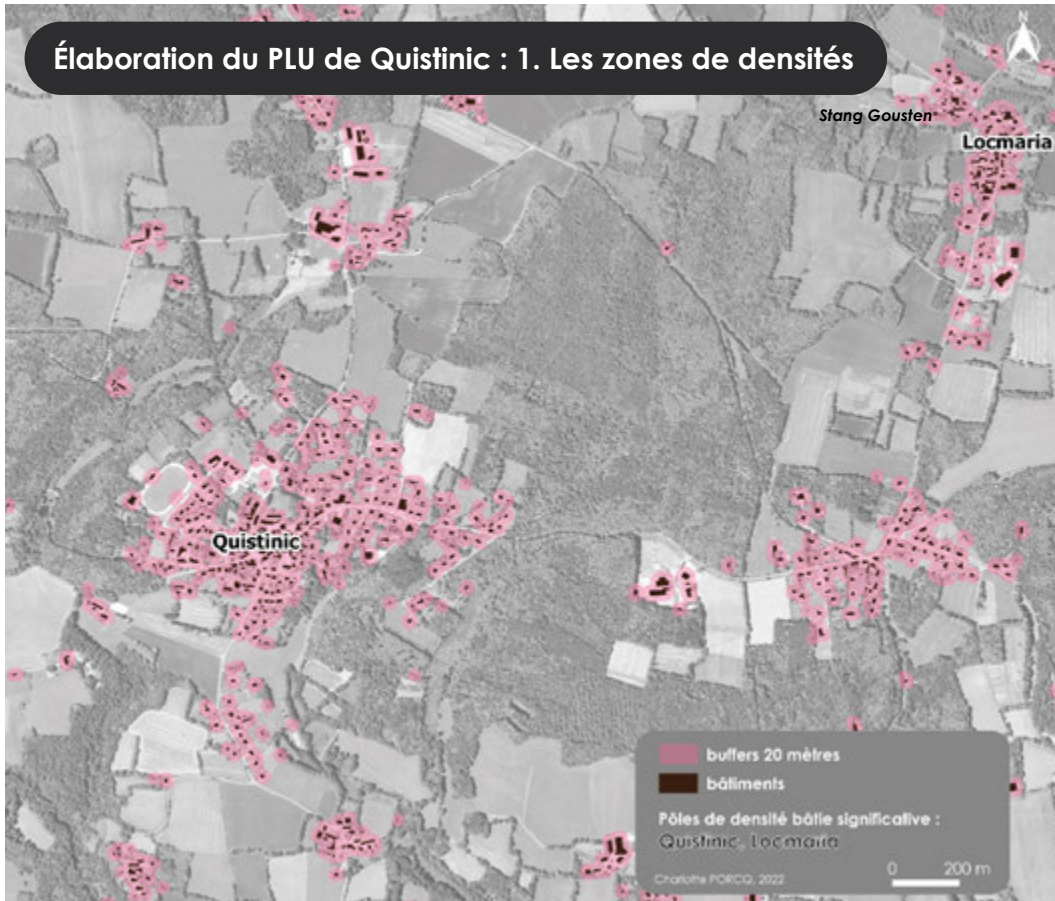


**B. Règlement graphique annexe du PLU de Quistinic (2019)**



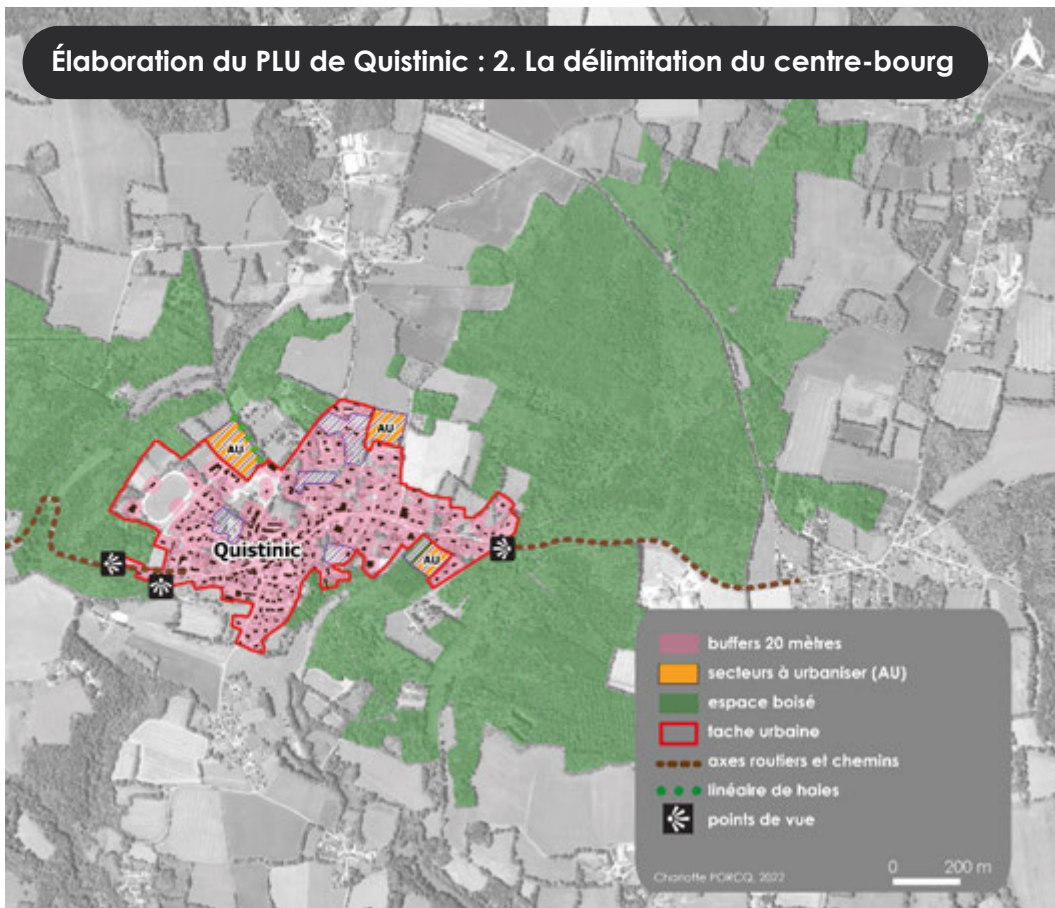
Ces cartes sont liées à l'encadré 14 et leurs légendes insistent sur des éléments cités par les différents acteurs au cours des réunions suivies, et notamment celle du 22 octobre 2018.

Élaboration du PLU de Quistinic : 1. Les zones de densités

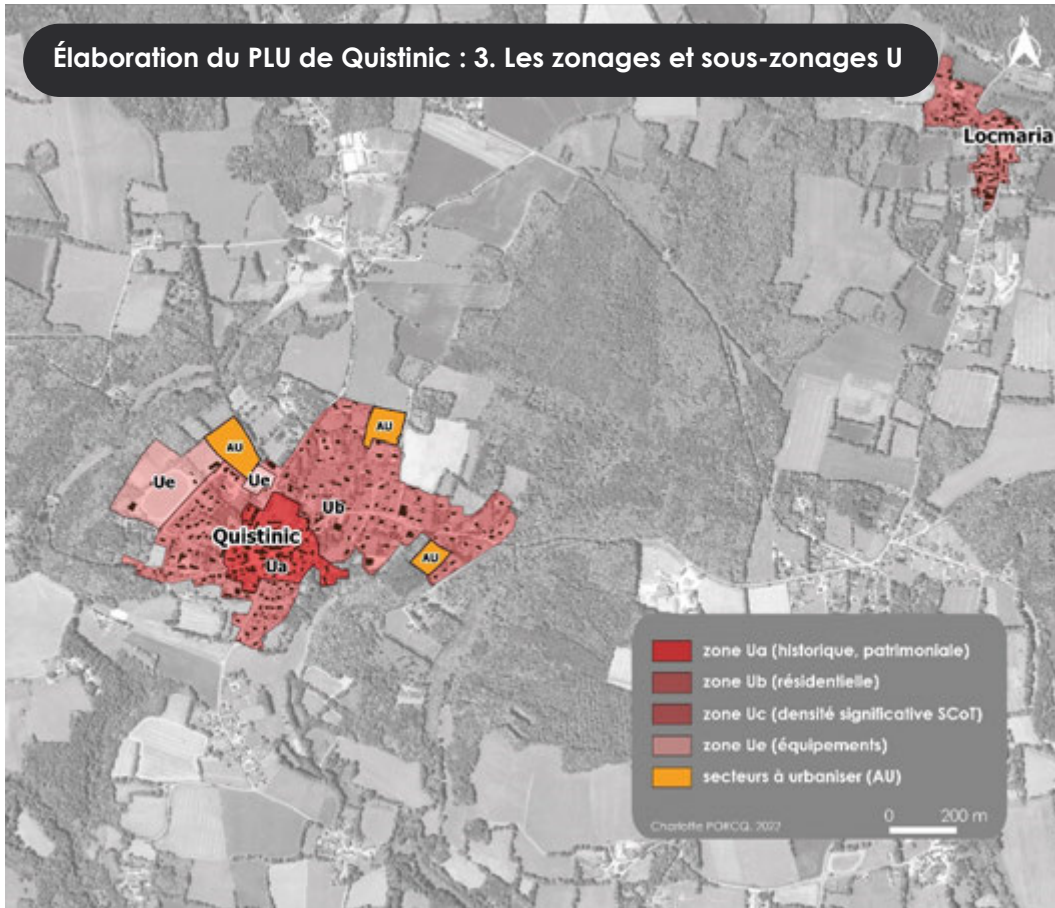


Ces cartes sont liées à l'encadré 14 et leurs légendes insistent sur des éléments qui servent aux différents acteurs pour élaborer, étapes par étapes, le *PLU de Quistinic*.

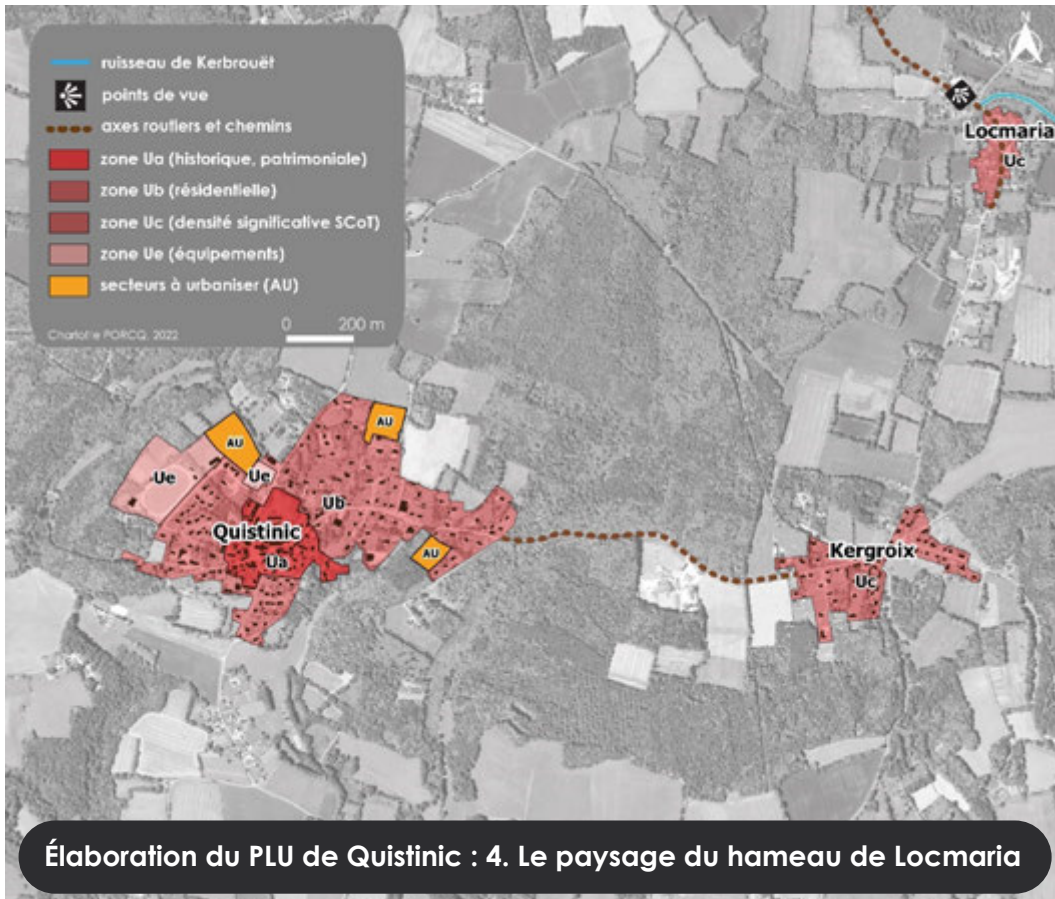
Élaboration du PLU de Quistinic : 2. La délimitation du centre-bourg



Le principe est de les consulter dans l'ordre chronologique (1, 2, 3, 4) afin d'observer la progression spatiale de la fabrique du PLU.



Ces cartes sont liées à l'encadré 14 et leurs légendes insistent sur des éléments qui servent aux différents acteurs pour élaborer, étapes par étapes, le *PLU de Quistinic*.



Le principe est de les consulter dans l'ordre chronologique (1, 2, 3, 4) afin d'observer la progression spatiale de la fabrique du PLU.



# I. Pour une contribution à la géographie du droit : en quoi le PLU(i) offre-t-il un cadre à l'action paysagère, grâce à un système de signification du paysage ?

## I.1. Évaluer l'effectivité du PLU(i), ou son degré d'ouverture à l'interprétation

### I.1.1. Donner une place à l'interprétation de la règle d'urbanisme, après le temps de la traduction du paysage dans le PLU(i)

Dans le contexte de notre enquête de terrain, nous avons relevé de nombreuses remarques concernant l'après-validation du PLU(i), d'abord parce que l'anticipation permet de réfléchir à ce que l'on y inscrit. Il arrive aussi que l'acteur, en soulignant les difficultés auxquelles la nécessité de faire respecter le document d'urbanisme le contraint, dévalorise le processus même de traduction réglementaire. Cela nous amène à établir le double postulat suivant :

- 1) La période d'application du PLU(i) pourrait être employée à poursuivre la démarche paysagère au-delà de la finalisation du document, mais elle n'est pas perçue comme telle, malgré certaines mesures mises en place dans les territoires visant à réduire le *hiatus* entre les phases d'élaboration et d'application du PLU(i).

Bousculer l'idée d'une rupture nette entre la période durant laquelle le projet de territoire est constitué et sa mise en œuvre, est déjà un pari adopté par plusieurs territoires. Le temps de la planification a vocation à être plus continu. C'est le cas de la métropole de Rennes qui se positionne en faveur d'une mise à jour régulière de la base de données géographiques servant à la visualisation en ligne du PLU(i), sans attendre la fin de sa période de validité. Cela pose le problème de la portée réglementaire des éléments ajoutés, qui n'ont pas été évalués comme les autres au moment de l'enquête ayant précédé l'approbation du PLU(i)<sup>626</sup>. Parmi nos terrains de recherche, le PLU(i) de Dinan agglomération est celui qui pousse le plus avant cette expérimentation, en prévoyant, avant même que le PLU(i) ne soit achevé, une phase de révision qui aura automatiquement lieu chaque année (cf. chap. 4, III.3.2). C'est pourquoi le PLU(i) est conçu comme un « document cadre réglementaire<sup>627</sup> » où l'essentiel doit être consigné dans la version arrêtée, tout en garantissant la possibilité d'apporter des modifications ou des précisions ultérieures. Ces options, qui émanent des chefs de service des EPCI concernés, ne signifient pas pour autant que l'application du PLU(i) en l'état est - ou puisse être - pensée comme une prolongation de la réflexion paysagère, puisqu'il est toujours plutôt question d'amender de nouveaux contenus. Autrement dit, si la planification territoriale s'étend sans cesse au-delà des temps dans lesquels elle était auparavant très circonscrite ou cloisonnée<sup>628</sup>, les stratégies pour faire vivre le PLU(i) au quotidien ne connaissent pas un tel renouvellement.

<sup>626</sup> Ce débat a eu lieu lors de la réunion du pôle métier « Urbanisme » de GéoBretagne qui s'est tenue dans les locaux et avec les services de Rennes Métropole en mai 2019.

<sup>627</sup> Cf. entretien avec Madame I. X., cheffe du service urbanisme et foncier de Dinan agglomération, le 10 septembre 2019.

<sup>628</sup> En restant cantonné au territoire de Dinan agglomération, nous avons pu lire dans la presse que le Conseil communautaire du 21 décembre 2020 avait alloué un budget de 200 000 euros pour l'élaboration d'un nouveau SCoT en 2021, alors que le SCoT actuellement en vigueur a été adopté en février 2014. Cela signifie que depuis 2011, le territoire a vécu une période de planification quasiment en continu (2011-2014 : SCoT, 2016-2020 : PLU(i),

En ce qui concerne premièrement les OAP, nous avons pu constater que leur niveau de détail dépendait surtout de la maîtrise du projet par les élus (cf. chap. 3, I.1.2). Cela signifie par déduction qu'une OAP très détaillée se prête peu à la discussion à l'heure du permis d'aménager dans l'esprit de ses auteurs, donc à la poursuite d'un travail actif sur les représentations paysagères partagées et/ou débattues au-delà de l'approbation du PLU(i). Toutefois, l'OAP, qu'elle soit prolixe ou relativement modeste, ne s'impose que dans un rapport de *compatibilité*, ce qui veut dire que chaque indication qu'elle donne est potentiellement négociable.

Deuxièmement, si un pétitionnaire saisit le tribunal à l'issue de l'instruction d'un permis de construire ou d'une autorisation de travaux, alors son recours n'est pas plus envisagé comme une occasion propice au dialogue, mais comme une entrave au respect des orientations choisies pour et par la commune :

« Toutes ces règles sur les matériaux et les couleurs ne sont pas tenues, on n'a pas les moyens de les faire respecter. Si on va au tribunal administratif, les tribunaux sont saturés et ils ne veulent pas traiter ce genre de choses on le sait, je vous le dis. Si un jour vous voulez faire une clôture qui ne correspond pas au règlement d'urbanisme, vous recevrez deux ou trois lettres de la mairie mais ça n'ira pas plus loin. On a un mal fou à faire respecter ces règles, ça devient tout de suite de la négociation, ce n'est pas très agréable. Mais on pourrait les faire respecter puisque c'est dans le règlement du PLUi », (entretien avec Monsieur A. G, adjoint au cadre de vie et à la mobilité, le 25 octobre 2019).

Le fait est que si un propriétaire conteste une décision rendue par le maire, théoriquement conforme au PLU(i), le cas pris isolément semble en effet difficilement participer d'une dynamique positive. Il exacerbe au contraire ce nouveau saut d'échelle de la commune à la parcelle, qui apparaît comme un obstacle de plus à franchir, alors que le processus d'élaboration du PLU(i) s'est déjà soldé par un morcellement des unités ou des structures paysagères au sein du zonage réglementaire. En revanche, la jurisprudence, constituée à partir de la somme des décisions rendues par le juge, peut être perçue comme un enrichissement de la règle d'urbanisme. Ainsi le passage d'une *échelle spatiale* à une autre est un facteur de décalage indéniable entre le paysage, sa *traduction* et sa prise en compte dans l'action, mais les *échelles temporelles* jouent également un rôle très fort dans la réception du PLU(i). En fonction de l'éloignement dans le temps, le PLU(i) aura une résonance et une valeur différente.

**2) Les potentialités de la *traduction* réglementaire sont peut-être sous-évaluées, étant donné que le PLU(i) est souvent considéré comme une formule amoindrie du sujet qu'il traite, et que la concrétisation du projet d'aménagement est à son tour fréquemment jugée « en demi-teinte » par rapport au PLU(i).**

Aussi bien les professionnels de l'aménagement interrogés que les chercheurs ont tendance à adopter un parti quelque peu résigné et désillusionné par rapport au « réglementaire » (cf. chap. 1), ainsi que le laisse d'ailleurs entendre notre propre problématique de thèse (cf. introduction générale de thèse). Parallèlement, le paysage vit une période florissante dans laquelle il tend à être une notion discutée - si ce n'est partagée - entre des disciplines toujours plus nombreuses et diverses<sup>629</sup>, qui suggèrent de nouvelles

2021-2025 : SCoT). « SCoT à refaire : "un loupé qui a un coût" », *Le Télégramme*, 22 décembre 2020 [en ligne], [consulté le 02.12.2021], <https://www.letelegramme.fr/cotes-darmor/dinan/scot-a-refaire-un-loupe-qui-a-un-cout-22-12-2020-12678517.php>.

<sup>629</sup> La soutenance d'Habilitation à Diriger des Recherches d'Hervé Davodeau, qui a eu lieu le 25 novembre 2020, a été l'occasion de discuter cet « âge d'or du paysage » depuis la fin des années 1990. Si le regard rétrospectif sur les dernières décennies permet de dresser un tel constat, comme le rappelle Sandrine Robert lors de son intervention en tant que membre du jury, la prise en compte des défis actuels et futurs de l'Anthropocène peut désormais poser

pistes d'action. Or c'est de cette ouverture que peut naître aussi l'éloignement progressif par rapport aux chantiers de longue date, comme l'inscription du paysage dans le domaine des politiques publiques et du droit français<sup>630</sup>. Rachel Bouvet par exemple, professeure au Département d'études littéraires de l'Université du Québec à Montréal, explore la notion de paysage à travers la *géopoétique*, champ d'études fondé par Kenneth White. Relatant la participation de K. White aux Rencontres organisées par le Réseau des Grands Sites de France afin de réfléchir aux problèmes de pollution et d'érosion posés par la fréquentation touristique, elle relaie l'exhortation du poète et essayiste à se détourner de l'appareil normatif (provenant du Code de l'environnement : loi du 2 mai 1930 sur la protection des Sites, label Grands Sites de France) qui met l'accent sur l'exceptionnel et la carte postale, pour « *prendre davantage conscience du rôle que "l'expérience des lieux" peut jouer dans une culture*<sup>631</sup> » (garantie par des initiatives locales et artistiques comme « le sentier des Lauzes<sup>632</sup> »).

Outre que nous aspirons pareillement à une meilleure (re)connaissance des milieux, dans un même sentiment d'urgence relatif à l'incompréhension et la mauvaise gestion collectives des dynamiques paysagères, nous croyons qu'il n'y a pas lieu de perdre espoir par rapport au droit, dont la dimension cognitive et la capacité de renouvellement ne doivent pas être ignorés. Au contraire, nous choisissons de reprendre à bras le corps la question des instruments juridiques appliqués ou dévolus au paysage, nous inspirant en cela de l'initiative d'Arnaud de Lajartre, maître de conférences en droit public à l'Université d'Angers. De 2011 à 2019, il a animé un cycle de journées d'études consacrées aux liens entre « droit et gouvernance du patrimoine architectural et paysager français » et a piloté un programme de recherche sur le « PLU patrimonial » de 2015 à 2019.

À travers un point de vue géographique qui nous est propre, que nous allons tâcher de défendre et d'explicitier *via* la présentation des critères définis pour l'analyse (cf. II.2), ce défi suppose en tout cas que nous nous placions à l'issue des processus que nous aurons décryptés. Il s'agit ainsi de nous interroger sur la *force d'évocation* du paysage de tels ou tels outils du PLU(i), en jetant un regard à rebours sur les conditions d'émergence et les motivations des objectifs d'aménagement qu'ils traduisent, afin de vérifier si ce qu'ils *évoquent* est cohérent par rapport à celles-ci. Cette *force d'évocation* ou de *signification* de la règle renvoie à son *effectivité* (cf. I.1.2). En inversant la perspective, l'écart avec lequel s'effectue souvent la *traduction* et les compromis qu'elle entraîne (cf. chap. 4), ne sont pas nécessairement d'emblée conçus comme des freins. Ils sont constitutifs de la règle du jeu de l'*interprétation* et non plus seulement de la *traduction*.

---

la question de la « mort du paysage » au profit d'une nature « pré-cartésienne, débarrassée des oripeaux de la science moderne » telle que Bruno Latour dépeint Gaïa (intervention de Michel Lussault, également membre du jury d'HDR).

<sup>630</sup> Nous pensons en particulier au programme « Paysage et politiques publiques : analyse, évaluation, comparaisons » lancé en 1998 par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Cf. Daniel Terrasson, « Un tournant dans la recherche sur le paysage en France : contexte et apports du programme Politiques publiques et paysage », *Natures Sciences Sociétés*, n° 14, 2006, p. 187-195.

<sup>631</sup> Rachel Bouvet, « Pour une approche géopoétique du paysage : des Grands Sites au sentier des Lauzes », in Isabelle Trivisiani-Moreau (dir.), *Paysage politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, p. 108.

<sup>632</sup> *Ibidem*.

### I.1.2. L'effectivité de la règle paysagère évaluée à l'aune du processus de déconstruction et de reconstruction de la notion de paysage, de sa traduction à son interprétation

La méthode d'analyse déployée dans ce chapitre prévoit de procéder à une évaluation de l'effectivité des traductions recensées pour chaque processus passé à la loupe (concernant la sélection des processus, cf. II.1.1). La notion d'effectivité renvoie en droit à « l'aptitude d'une loi [ou d'une règle] à être appliquée réellement<sup>633</sup> », alors que celle d'efficacité « désigne son aptitude réelle à réaliser ses objets<sup>634</sup> ». Par exemple, la thèse de Didier Labat, en dévoilant un « essai d'évaluation de la politique paysagère du SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux<sup>635</sup> », se penche quant à elle sur l'efficacité des politiques publiques (cf. chap. 1). Or il semble indispensable de s'intéresser à la manière dont les acteurs se saisissent - ou peuvent se saisir - d'un texte juridique, surtout lorsqu'il y est question de paysage, c'est-à-dire de poser les conditions de son effectivité, avant ou en même temps que de réfléchir à son efficacité. En effet, la problématique générale de thèse met en lumière l'opération de déconstruction du paysage que la traduction réglementaire requiert ou suscite (cf. introduction générale). À cette dynamique doit par conséquent répondre une activité de recomposition du paysage lors de la lecture critique et/ou opérationnelle du PLU(i), qui devient l'un des premiers gages d'efficacité de la règle. Comme nous nous concentrons sur l'étape d'interprétation de la règle paysagère, son effectivité se place pour nous en deçà de son efficacité, mais certains chercheurs exploitent aussi la notion d'effectivité comme un moyen d'aller au-delà de la réflexion sur l'efficacité du droit<sup>636</sup>.

Parmi eux, on trouve des géographes, qui se sont emparés de la question de l'effectivité du droit, comme Mathieu Gigot au sujet de la patrimonialisation des centres anciens<sup>637</sup>, en montrant que la règle fonde non seulement un cadre d'interprétation du monde, mais aussi une ressource pour mettre en œuvre des stratégies originales à partir d'outils juridiques donnés - en l'occurrence, les secteurs de protection du patrimoine urbain. Il étudie « un droit en action » à travers la manipulation de ces instruments par les acteurs publics, et découvre à quel point « ils participent largement à (re)définir les relations entre [eux], particulièrement entre l'État [...] et les collectivités territoriales<sup>638</sup> », de même que « la pratique des acteurs [...] participe aussi à reconfigurer le droit<sup>639</sup> ». Il souligne notamment l'évolution de la sauvegarde, qui s'est déplacée du seul monument vers le territoire urbain dans son ensemble au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, et qui continue de se métamorphoser au gré des besoins en axant désormais la focale sur des objets, pris dans

<sup>633</sup> Juridictionnaire [en ligne], [consulté le 20.04.2022], [https://www.btb.termiumplus.gc.ca/tpv2guides/guides/jurid/index-eng.html?lang=eng&lettr=indx\\_catlog\\_e&page=9BDkX3TldFmE.html](https://www.btb.termiumplus.gc.ca/tpv2guides/guides/jurid/index-eng.html?lang=eng&lettr=indx_catlog_e&page=9BDkX3TldFmE.html). Yann Leroy propose une historiographie de la notion d'effectivité du droit, au sein de laquelle il explique qu'elle se situe à la fois en deçà et au-delà de ce que l'on entend par « efficacité » du droit, en fonction des définitions des chercheurs qui l'ont théorisée. « L'effectivité vise, dès lors, tout à la fois les effets concrets ou symboliques, les effets juridiques économiques, sociaux ou de quelque autre nature, les effets désirés ou non voulus, prévus ou non intentionnels, immédiats ou différés, à la seule condition qu'ils n'entrent pas en contradiction avec les finalités des règles de droit évaluées » (p. 730), Yann Leroy, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, n° 79, 2011, p. 715-732.

<sup>634</sup> Ibidem.

<sup>635</sup> Didier Labat, « Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux », Thèse de doctorat en architecture et aménagement de l'espace sous la direction de Pierre Donadieu, AgroParisTech, Paris, 2011.

<sup>636</sup> Y. Leroy, art.cit.

<sup>637</sup> Mathieu Gigot, « Les formes du droit dans les centres anciens : territorialisation et effectivité de la règle patrimoniale », *Annales de géographie*, vol. 733-734, n° 3-4, 2020, p. 112-137.

<sup>638</sup> Ibidem, p. 135.

<sup>639</sup> Ibid.

leur secteur de référence. Aussi écrit-il, insistant sur la double influence des formes du droit et des enjeux qui les redessinent :

« Les exemples de terrain que nous avons développés confirment que, non seulement les **stratégies réglementaires** évoluent dans le temps et sont à géométrie variable, mais aussi le **droit** est en capacité de qualifier à la fois l'espace, en tant que tel, et les objets qui le composent<sup>640</sup> ».

La géographie du droit se déploie à l'origine en réaction par rapport à la tradition de recherche des juristes - avec laquelle s'établit désormais un partenariat<sup>641</sup> -, qui envisage plus fréquemment les propriétés intrinsèques d'un outil ou les conditions de sa création, que l'adaptation qui en est faite. Lorsque le géographe Patrice Melé étudie les « processus d'actualisation du droit<sup>642</sup> », il décrypte les significations données aux normes par les acteurs, ainsi que les contextes particuliers dans lesquels ils les activent. **Le droit est donc le point de départ de l'enquête ; si nous entreprenons sans plus tarder la même démarche, nous partons du « paysage saisi par le droit » et non plus du « paysage traduit dans le droit » (cf. figure 121).** Ainsi placé, sa « fonction de "régulation symbolique" (Commaille, 1994) et sa dimension cognitive, c'est-à-dire sa capacité à configurer les catégories avec lesquelles nous concevons la réalité<sup>643</sup> » sont valorisées. Ensuite, l'intérêt des géographes est d'appréhender la marge de manœuvre que les acteurs se ménagent à partir du cadre normatif, dans la pratique. L'herméneutique juridique, à laquelle nous portons notre attention, n'agit pas autrement que par « actualisation du droit<sup>644</sup> » : le respect du texte « à la lettre » est quasi-illusoire puisqu'une *interprétation* est toujours requise à la lumière du cas particulier. La thématique paysagère incite d'autant plus à considérer ce phénomène, ni comme une fatalité, ni comme une réalité anecdotique, mais comme un processus incontournable voire riche de ressorts pour l'action.

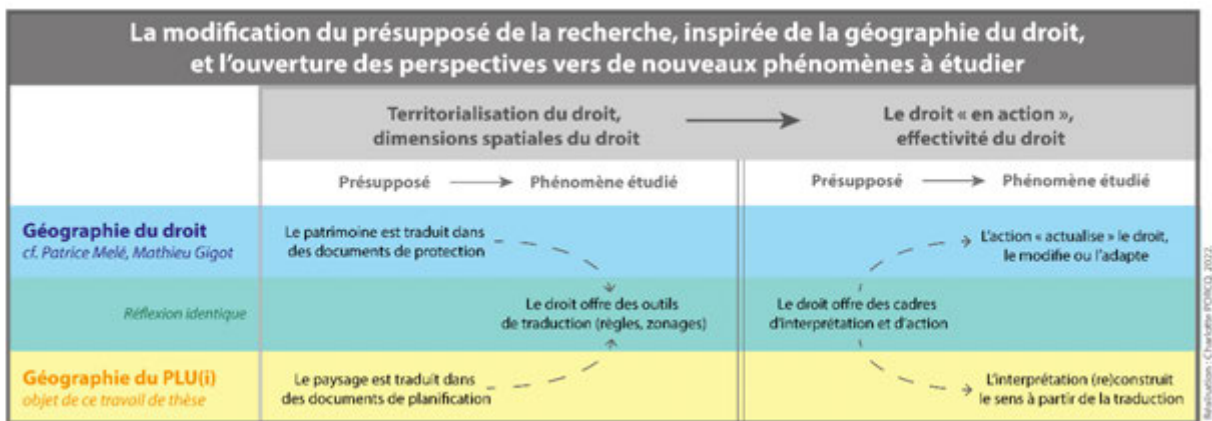


Figure 121 : Le temps de l'interprétation du PLU(i) en tant que processus « d'actualisation du droit » (cf. Patrice Melé, « Pour une géographie du droit en action », 2009) ouvre des perspectives pour l'action paysagère

Néanmoins, là où P. Melé et M. Gigot se concentrent sur les jeux d'acteurs qui s'organisent sur la base<sup>645</sup> ou au-delà<sup>646</sup> des « qualifications juridiques de l'espace<sup>647</sup> » - c'est-à-dire le zonage - nous faisons quant à nous le choix dans ce chapitre de rester attachée à une géographie spatiale plus que sociale, mais nous

<sup>640</sup> M. Gigot, art.cit., 2020, p. 135.

<sup>641</sup> Le programme ANR « PLU patrimonial » (2015-2019) coordonné par Arnaud de Lajartre, était composé de géographes, juristes, architectes et sociologues.

<sup>642</sup> Patrice Melé, « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures*, n° 72, 2009 [en ligne].

<sup>643</sup> *Ibidem*. P. Melé cite Jacques Commaille, *L'esprit sociologique des lois*, Paris, PUF, 1994, p. 35.

<sup>644</sup> *Ibid.*

<sup>645</sup> Posture correspondant à P. Melé dans son article programmatique, art.cit.

<sup>646</sup> Posture correspondant à M. Gigot, art.cit.

<sup>647</sup> Expression employée par les deux auteurs dans les deux articles précédemment cités.

reviendrons ultérieurement sur cette nuance (cf. I.2.3). **Cela est notamment dû au fait que le document approuvé est notre source principale, en deçà de son application effective et de l'étude des acteurs qui s'en saisissent.** Nous n'avons pas accédé à la phase de mise en œuvre des PLU(i) dans le cadre de cette enquête de thèse, ce qui aurait pu nous permettre d'investiguer en temps réel les modalités d'usage dont ils font l'objet au quotidien<sup>648</sup>. En effet, nous avons mis un terme à la majeure partie de la récolte de données en mars 2020, soit deux ou trois mois après la validation de la plupart des PLU(i) sélectionnés. La collecte a été complétée à la marge en septembre et octobre 2020<sup>649</sup> sur le territoire de Vitré communauté, auprès de municipalités dont le calendrier était plus ou moins légèrement en décalage par rapport aux équipes rencontrées plusieurs mois auparavant (cf. chap. 2). **Pourtant, l'originalité de notre démarche réside précisément dans le fait d'évaluer l'effectivité des PLU(i) à l'aune de la traduction du paysage qui y est conduite, avant même de prendre la mesure de l'aptitude des acteurs à l'appréhender, ou des initiatives développées par eux à partir du texte juridique. Une fois n'est pas coutume, cette évaluation assume le caractère décomposé ou déconstruit de la traduction réglementaire.** Cela signifie que cette dernière recèle en puissance des clefs pour l'interprétation, que nous estimons ne pas avoir été assez exploitées et que nous souhaitons nous charger de faire émerger.

### I.1.3. De l'herméneutique juridique au paradigme indiciaire : le PLU(i) à « l'ère du soupçon »

Les techniciens, experts, et élus que nous avons rencontrés, cherchent à traduire le paysage dans le PLU(i) (cf. figure 122), mais il existe aussi, en miroir, une opération d'interprétation donc de reconstruction du sens du côté de l'application du droit. Au-delà de la seule thématique paysagère, Patrick Nerhot en fait la nature même du droit, peu importe le domaine auquel il touche. Ce parti pris va à l'encontre des présupposés du droit naturel classique. Pour lui, le droit est un « concept interprétatif<sup>650</sup> », dont l'essence réside « dans l'acte d'énonciation du texte juridique<sup>651</sup> », car « avant cela, il n'est que latent<sup>652</sup> ». Il s'agit d'une position comparable à la théorie de la réception<sup>653</sup> en art et en littérature, qui rend le lecteur et le spectateur tout aussi importants que l'auteur ou l'artiste dans l'acte de création. Il n'existe pas le texte juridique d'une part, doté d'une fonction normative, et la situation de mise en œuvre par rapport à un cas concret d'autre part ; la cohérence de l'un ne va pas sans l'autre.

<sup>648</sup> Nous n'avons pas rencontré de pétitionnaires, mais deux instructeurs du droit des sols en revanche.

<sup>649</sup> Ce calendrier s'est adapté aux deux premiers confinements liés à la pandémie de Covid-19-coronavirus. Bien que nous n'ayons pas été empêchée dans nos travaux par la crise sanitaire, la levée des restrictions de déplacement entre juin et octobre 2020 nous a autorisée à conduire les quelques entretiens restants, parmi ceux que nous avons prévus de réaliser à l'origine. Néanmoins, il est certain que la situation, très perturbée jusqu'en mai 2021, nous a dissuadée de mener des investigations supplémentaires.

<sup>650</sup> Patrick Nerhot, « L'interprétation en sciences juridiques. La notion de cohérence narrative », *Revue de synthèse*, n° 111, 1990, p. 323.

<sup>651</sup> *Ibidem*.

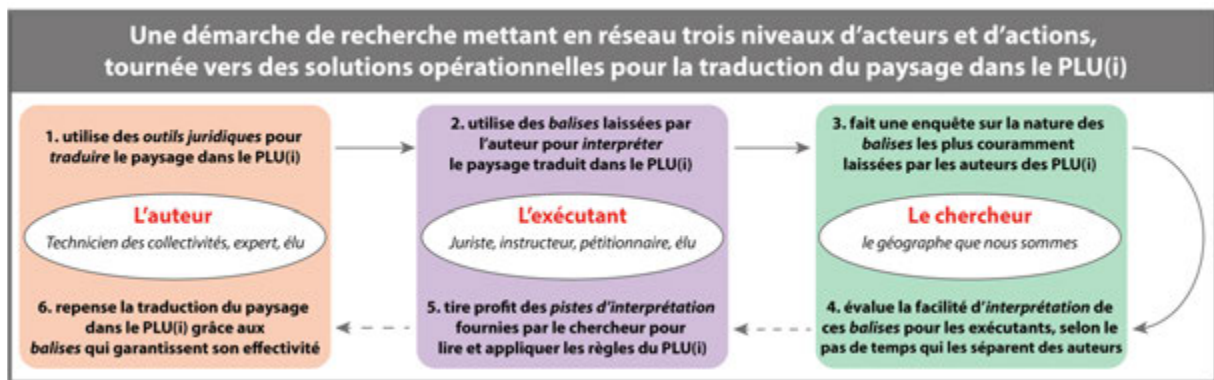
<sup>652</sup> *Ibid.*

<sup>653</sup> Hans Robert Jauss, *Pour une esthétique de la réception*, Paris, Gallimard, 1978. Wolfgang Iser, *L'acte de lecture : théorie de l'effet esthétique*, Sprimont, Pierre Mardaga, 1976. Wolfgang Kemp, *Der explizite Betrachter. Kunstwissenschaft und Rezeptionsästhetik*, Constance, Presses Universitaires de Constance, 2016 [1985].

Partant ensuite de l'idée que l'histoire est un « roman vrai<sup>654</sup> », et suivant en cela Paul Veyne, P. Nerhot fait du juriste un historien, qui va s'attacher à (re)tracer une narration entre ses contemporains et le passé, tout en rendant la justice :

« Dans la "chaîne du droit", le juriste n'est pas seulement confronté à la seule cohérence de l'ordre normatif qu'il construit en dégagant des principes transcendant l'ordre positif, il l'est également à la mise en forme d'un réel qui vient perturber la conception cohérente de l'ordre juridique. L'image de juristes vus comme des romanciers qui, les uns après les autres, doivent poursuivre l'œuvre commentée en maintenant-développant sa forme et son esprit, nous semble juste : un ensemble de décisions (ou une décision) agira comme repère pour la suivante. Mais cette image nous paraît en même temps insuffisante, les principes, forme et esprit de l'œuvre, ne résultent jamais à nos yeux de la seule cohérence narrative. Tout le droit antérieur à la décision d'un juge constitue une histoire qu'il faut interpréter (comprendre-appliquer) avec ses décisions éventuellement innombrables, ses structures, ses conventions, ses pratiques. Une réflexion sur l'interprétation historique apparaît donc indispensable à l'interprétation juridique<sup>655</sup> ».

P. Nerhot pousse ce travail d'interprétation - ou cette *herméneutique juridique* - assez loin puisque le juriste ne se contente pas d'appliquer le droit en fonction d'un contexte inédit et *actuel*, ou d'une manière plus ou moins traditionnelle par rapport à la jurisprudence jusque-là constituée autour d'une question juridique donnée. Son avis ou sa décision consiste en une *mise en perspective historique* de la règle de droit.



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2022.

Figure 122 : Le triptyque « auteur-exécutant-chercheur » sur lequel s'appuie l'analyse conduite dans le chapitre 5 et les objectifs poursuivis par celle-ci eu égard à la traduction du paysage dans le PLU(i)

Si nous revenons à notre propre objet, le PLU(i) est doublement soumis à un processus d'interprétation parce qu'il est un instrument juridique d'abord, et parce que nous l'étudions au prisme de la dimension paysagère ensuite. La posture théorique de P. Nerhot nous aide à justifier la valeur que nous semblent devoir revêtir les énoncés du PLU(i), en tant que *points d'appui* d'une lecture *compréhensive et active du document*. Plus ils manifesteront une propension à servir de *guides*, à l'image de *balises* volontairement réparties sur un chemin qui a déjà été parcouru (*élaboration* du PLU(i)) et qui a vocation à l'être de nouveau (*interprétation* du PLU(i)), plus ils seront autant de témoins pour apprécier l'*effectivité* du PLU(i) (cf. figure 122). Ces *repères* seront à la fois utiles à la reconstitution des paysages qui ont inspiré les règles d'urbanisme, et à un historique de la prise de décision qui est à l'origine de ces prescriptions. Toute l'analyse qui occupe le cœur de ce chapitre 5 (cf. II et III) vise ainsi à déterminer si le paysage est bien *traduit* dans les PLU(i) approuvés selon ces critères d'*interprétation*. L'exposé qui suit (cf. I.1.4), consiste à passer en revue plusieurs situations, à des échelles de temps différentes, dans lesquelles

<sup>654</sup> Paul Veyne, *Comment on écrit l'histoire*, suivi de Foucault *révolutionne l'histoire*, Paris, Éditions du Seuil, 1979, cité par P. Nerhot, *op.cit.*, p. 320.

<sup>655</sup> *Ibidem*.

la règle de PLU(i) se trouve sollicitée. On remarquera que plus la période d'écriture du PLU(i) s'éloigne, plus le besoin d'interpréter la règle se fait sentir, notamment d'un point de vue historique.

Il nous reste avant cela à définir comment ces *points d'appui* se manifesteront sous notre regard d'enquêteur. Notre tâche se situe en amont de celle de l'*interprète* - juriste, instructeur, pétitionnaire, élu - autrement appelé *exécutant* (cf. figure 122), puisque nous nous chargeons de l'aiguiller en lui livrant des pistes d'interprétation, c'est-à-dire en le dirigeant vers des éléments qui puissent faire sens sur le plan du paysage, et vers une méthode à tester pour les décrypter. Le dessein qui nous anime *in fine*, est aussi d'en tirer des enseignements destinés à alimenter la feuille de route opérationnelle de cette thèse (cf. introduction générale), à savoir la conception de documents de planification qui prennent en compte le paysage. **C'est pourquoi ces pistes d'interprétation qui se dégageront, pourront également être considérées comme des *points de vigilance* à mettre à profit au moment de la rédaction du PLU(i) : les résultats auxquels nous aboutirons permettront de sélectionner les indicateurs les plus significatifs à la lumière des quelques PLU(i) défrichés dans le détail.** En réalité, nous conduisons nous-mêmes une *interprétation*, mais à un niveau supérieur, car nous ciblons le PLU(i) en général - autant que faire se peut, à partir de notre échantillon - et non un PLU(i) en particulier.

À ce titre, en premier lieu, le paradigme indiciaire de Carlo Ginzburg est une source d'inspiration qui nous paraît particulièrement adaptée. Ce chercheur ne se contente pas d'écrire l'histoire, comme le juriste pourrait le faire à partir de l'application du PLU(i) - si l'on se base toujours sur l'analogie de P. Nerhot -, il revient sur les fondements méthodologiques de la science historique. Comme lui, **nous croyons qu'il est possible de « remettre sur le métier<sup>656</sup> » une « affaire classée<sup>657</sup> », celle de la capacité du PLU(i) à contenir efficacement le paysage.** C. Ginzburg a par exemple tenté de réinterpréter des documents historiques comme les procès des inquisiteurs, dont un notamment, conduit à Modène en 1519, en jugeant que leur potentiel n'avait pas été épuisé, voire qu'il avait été mal exploité. Outre que nous trouvons intéressant de constater que C. Ginzburg s'attaque aussi à des situations où la justice - en l'occurrence de l'Église - s'exerce, la démonstration conduite dans le chapitre « Sorcellerie et piété populaire<sup>658</sup> » nous alerte en second lieu sur les avantages offerts par une redécouverte des sources sur le mode de l'enquête policière. **À notre sens, rechercher le paysage à l'état de *traces* dans le PLU(i), comme s'il s'agissait d'*indices*, déplace l'opération à un stade encore plus avancé qu'une simple *interprétation*<sup>659</sup>.** Paul Ricoeur définit l'*interprétation* comme suit :

« L'interprétation est le travail de pensée qui consiste à déchiffrer le sens caché dans le sens apparent, à déployer les niveaux de significations impliqués dans la signification littérale<sup>660</sup> ».

<sup>656</sup> Annie Collovald, « Ginzburg (Carlo), Mythes, emblèmes, traces. Morphologie et histoire, Paris, Flammarion, 1989 [note critique] », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n° 7-8, 1989, p. 168.

<sup>657</sup> *Ibidem*.

<sup>658</sup> Carlo Ginzburg, « Sorcellerie et piété populaire », in *Mythes, emblèmes, traces. Morphologie et histoire*, Paris, Flammarion, 1989, p. 23-55.

<sup>659</sup> Bernard Davasse fait de la lecture de paysage même un processus interprétatif qui passe par une phase d'observation, de questionnement, puis d'interprétation/validation. Il propose alors l'expression « paysage-indiciaire » pour désigner cette lecture active, « à la base de toute problématisation et d'intervention ». Il expose ensuite dans le détail les étapes de ce « décryptage méthodique ». Bernard Davasse, *La trace des temps. Les complexes socio-écologiques au prisme du paysage. Pour une géographie de l'environnement impliquée*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en géographie, vol. 1, Université de Toulouse-Jean Jaurès, Toulouse, 2015, p. 59.

<sup>660</sup> Paul Ricoeur, *Le conflit des interprétations. Essai d'herméneutique*, Paris, Éditions du Seuil, 1969, p. 35.



**Encadré 15 : Rendre visibles les traces de construction, le parallèle inspirant entre le PLU(i) et les cartes anciennes**

Dans certaines feuilles du cadastre napoléonien, les *traces* de construction du document cartographique sont parfois visibles pour l'œil exercé. Il s'agit des ancêtres de nos repères géodésiques, parfois positionnés en plein champ, sans correspondance évidente dans notre paysage actuel, coïncidant sinon avec des points d'altitude qui ont perduré comme les clochers des églises. Ces postes élevés permettaient de réaliser la triangulation, qui était la technique de fabrication des cartes à cette époque. Dans le PLU(i), et notamment dans les pièces réglementaires, nous nous préparons à ce que cette mémoire soit également enregistrée de manière peu explicite pour le plus grand nombre des lecteurs, voire carrément cryptée. Tous les

énoncés contenus dans le règlement d'urbanisme ont d'abord une valeur normative qui n'a pas pour fonction première de renseigner sur la manière dont ils ont été forgés ni d'ailleurs sur la nature des objets auxquels ils confèrent un statut juridique. Ce dernier se surimpose à la « réalité ». Comme les énoncés juridiques sont *a priori* peu adaptés à véhiculer cette mémoire, nous pensons qu'elle doit être en quelque sorte « lue entre les lignes ». Il n'en reste pas moins que la comparaison avec le plan de triangulation (cf. figure ?) employé pour les cartes anciennes est vivace dans notre esprit et figure en bonne place dans les représentations sous-jacentes à cette partie de l'analyse, bien que son équivalent pour le PLU(i) ne se formalisera sans doute pas de la même façon.



Figure 123 : Tableau d'assemblage du cadastre napoléonien de la commune de Changé en Sarthe, XIX<sup>e</sup> siècle, © Archives départementales de la Sarthe

Bien que cette définition recèle en réalité toute la complexité et l'étendue de ce qu'une démarche interprétative recouvre<sup>661</sup>, le paradigme indiciaire, tout en reprenant l'idée fondamentale d'un *sens caché*, insiste davantage sur le fait que *le sens apparent* peut conduire à suivre de fausses pistes. Les chapitres 3 et 4 nous ont préparés à accueillir des résultats plutôt contre-intuitifs par rapport à la place du paysage dans le PLU(i), que ce soit sur le plan des outils dont les acteurs font usage, ou dans le déroulement du processus d'élaboration. Le paysage n'est pas toujours là où on l'attend *a priori*, le paysage, en tant qu'objet bien défini, n'est parfois tout simplement pas là où on le cherche. D'où l'idée de nous installer ici clairement dans une ère du soupçon, inspirée par C. Ginzburg. **Est-ce que le paysage exprimé dans la version définitive du PLU(i) mène à une bonne *interprétation* de l'intention de départ ou des enjeux que la**

<sup>661</sup> P. Ricœur fait état de cette démarche dans « Demythiser l'accusation », *op.cit.*, p. 447-470.

*traduction* laisse entendre ? Faire ainsi régner le doute est le corollaire de l'hypothèse selon laquelle tous les ressorts de la traduction réglementaire n'ont peut-être pas été épuisés, à condition de se préparer à un travail de « détective ». Nous réactivons en quelque sorte la figure du « *détective géo-légal*<sup>662</sup> » proposée par Luke Bennett et Antonia Layard<sup>663</sup> et développée par Jean Ruegg dans son article sur l'accès public aux rives du Léman pour venir à bout - tout en dépassant - le caractère hybride<sup>664</sup> des objets que la géographie du droit investit (cf. I.1.2). Cette expression nous inspire car elle suggère que ces objets doivent être soumis à enquête. Dans l'usage que Jean Ruegg en fait, il s'agit de souligner l'aspect « *empirique et inductif*<sup>665</sup> » de l'enquête de terrain, dirigée vers des constructions sociales qui sont des « *bricolages [...], fruit[s] d'arrangements ad hoc, fabriqués "au quotidien", sans intention ou plan particuliers*<sup>666</sup> » à partir de réalités spatiales, issues de la pratique du territoire, et de qualifications juridiques de l'espace. Dans le réemploi que nous opérons ici, nous insistons davantage sur le recours à la figure du détective en ce sens qu'il est le *seul* à pouvoir résoudre une affaire, sur laquelle d'autres se sont penchés avant lui sans réussir à dénouer tous les fils de la situation ou du problème. Nous conservons l'idée que le temps de l'interprétation du PLU(i) est lui aussi un « bricolage », offrant à ce titre des marges de manœuvre intéressantes pour l'action publique, mais au cours duquel il est essentiel de se raccrocher à des *balises* qui garantissent la prise en compte du paysage (cf. encadré 15), tel que défini par les concepteurs du projet d'aménagement.

---

<sup>662</sup> Jean Ruegg, « Analyse de l'accès public aux rives du Léman (Suisse) par une enquête géo-légale », *Annales de géographie*, vol. 733-734, n° 3-4, 2020, p. 205-227.

<sup>663</sup> Luke Bennett, Antonia Layard, « Legal Geography: Becoming Spatial Detectives », *Geography Compass*, vol. 9, n° 7, p. 406-422. Cité par J. Ruegg, *ibidem*.

<sup>664</sup> Ils sont faits de légalité et de spatialité, ils entremêlent, droit, société et territoire.

<sup>665</sup> J. Ruegg, art.cit, p. 209.

<sup>666</sup> *Ibidem*.

### I.1.4. Échelles temporelles et spatiales de « réception » du PLU(i) : de l'importance des indices pour interpréter la règle paysagère

Nous distinguerons successivement trois temporalités au sein desquelles le PLU(i) peut être sollicité et la traduction du paysage mise à l'épreuve à plus ou moins long terme :

1. **temporalité n° 1** : l'instruction des autorisations d'urbanisme, au lendemain de son approbation, qui s'appuie sur des *points de référence* ;
2. **temporalité n° 2** : la procédure de modification ou de révision du PLU(i), après un à 15-20 ans maximum, qui fait évoluer les *objectifs* portés par la version d'origine, dont ceux concernant les *dynamiques paysagères* ;
3. **temporalité n° 3** : une histoire au sein de laquelle il ne remplit plus sa fonction juridique première, au-delà de quelques décennies, qui se fonde sur les *formes paysagères* qu'il dessine.

1. **L'instruction des autorisations d'urbanisme** intervient logiquement en premier après l'approbation du document. Il s'agit d'une phase d'études techniques qui a pour but de vérifier la conformité des projets, allant de la rénovation, modifiant l'aspect extérieur des bâtiments, à la construction neuve. Selon l'ampleur de l'opération, le porteur de projet devra effectuer une déclaration préalable de travaux en mairie ou bien, dès lors que l'ambition est de couvrir une emprise au sol excédant 20 m<sup>2</sup>, il se soumettra à une procédure de permis de construire ou d'aménager. Depuis la loi Alur de 2014 (article 134), les communes sont incitées à mutualiser le service instructeur au niveau de l'EPCI afin de réaliser des économies budgétaires, sans qu'il s'agisse pour autant d'un transfert de compétences. Cela signifie que le maire est toujours signataire de l'autorisation ou du refus d'aménager sur son territoire. Mis à part la commune d'Hennebont, toutes les autres municipalités étudiées délèguent cet exercice de vérification très minutieux et codifié à l'intercommunalité. Ce paramètre est d'importance, surtout lorsque les services de l'EPCI sont également partie prenante lors de l'élaboration des PLU(i), comme à Quistinic, pour reprendre notre exemple inaugural (cf. encadré 14). Nous rappelons que la grande majorité des PLU révisés des communes de Lorient agglomération entre 2014 et 2020 ont été élaborés en régie par les services de l'EPCI (cf. chap. 2) et qu'il arrive que l'instructeur participe également en observateur aux débats qui ont animé le processus (cf. chap. 4). On peut donc théoriquement supposer que le relai sera facilité entre le pôle planification d'un côté, et droit des sols - là où officient les instructeurs - de l'autre. Le soutien de la part des acteurs compétents et des experts peut être complété par une convention liée à l'échelle communale avec un architecte ou un paysagiste conseil, ou avec le CAUE, qui a également pour mission d'aiguiller les particuliers.

La principale difficulté lorsqu'il est question d'appliquer des règles paysagères résulte de l'inversion de « l'itinéraire » accompli à travers les échelles spatiales à l'occasion de la rédaction du PLU(i). **Plutôt que de progresser de la petite à la grande échelle, l'instruction a pour objet premier la ou les parcelles, qui constituent l'ancrage du projet. Ensuite, en fonction des normes qui s'y appliquent, une distanciation peut être requise, de sorte à prendre en compte un ou des éléments extérieurs, qui agissent comme *points de référence*<sup>667</sup> (cf. II.2.1).**

<sup>667</sup> Voir définition en II.2.1. L'intérêt de commencer à placer les mots de vocabulaire que nous utiliserons pour l'analyse est de montrer à quelle échelle de temps ils nous semblent surtout intervenir.

## À l'heure de l'application du PLU de Quistinic (1/3)

Si l'on admet qu'une opération de densification voie le jour dans le village de Locmaria à Quistinic (cf. encadré 14), quelles seront les règles qui s'imposeront à la parcelle et quel paysage l'interprétation de ces dispositions viendra-t-elle (re)créer ?

Si l'on se réfère au règlement écrit, on aura le sentiment, *via* les indications concernant l'implantation du bâti (cf. figure 125), sa hauteur et sa volumétrie, ses qualités architecturales et paysagères, d'un secteur d'habitat dense dans lequel il s'agit d'augmenter la compacité des constructions et de réintroduire certaines fonctions pour améliorer la vie sociale. L'ambition est aussi de se montrer vertueux sur le plan climatique, tout en luttant contre la monotonie architecturale et en dessinant un paysage urbain lisible. On peut noter que la zone Uc ne fait à aucun moment l'objet d'un encart de sorte à introduire une prescription spécifique à ce sous-zonage dans le règlement écrit<sup>668</sup>. Le règlement graphique annexe est également source d'informations, car il recense le petit patrimoine protégé par le PLU, majoritairement lié à l'eau à Locmaria, et certaines servitudes d'utilité publique comme le périmètre des 500 mètres qui est automatiquement généré par l'inscription de l'église au titre de monument historique<sup>669</sup> (cf. figure 124). L'instructeur est chargé de rappeler l'existence de ces servitudes qui s'ajoutent au règlement de PLU, mais il est possible de s'interroger sur l'absence de réelle pédagogie autour de ce qui est surtout perçu comme une contrainte, mais qui a pourtant un rôle d'*indice* à jouer : les règles patrimoniales ne sont-elles pas des témoins tangibles des caractéristiques paysagères environnantes ? Enfin, le règlement graphique annexe délimite également des espaces de landes à préserver mais en périphérie de la

zone Uc, et propose des indications géographiques supplémentaires qui agissent comme des *repères*, à l'image des cours d'eau. Or l'on peut conjecturer que les particuliers ne se réfèrent pas obligatoirement à ces éléments - mis à part le périmètre des 500 mètres qui outrepassent largement la zone Uc - puisqu'ils ne concernent pas nécessairement leur projet d'aménagement<sup>670</sup>. D'où le questionnement suivant, qui restera ouvert et qui mériterait de suivre tout le processus d'instruction d'un permis de construire, en interrogeant les différents acteurs en jeu : quelle conscience a-t-on de s'implanter dans un village ou dans un hameau appuyé sur la rive droite d'un vallon, qui abritait auparavant un pôle de vie doué d'une certaine autonomie ? Quels sont les échanges qui conduisent à cette prise de conscience et par quel cheminement s'effectue-t-elle ? Quelles sont les ressources documentaires véritablement mises à profit lors de l'instruction, et à quelle(s) pièce(s) du PLU(i) le pétitionnaire se trouve-t-il confronté ? Il semble qu'aussi bien les pièces à fournir par ce dernier, qui sont listées dans le *Code de l'urbanisme*<sup>671</sup>, que la procédure de vérification accomplie par l'instructeur du droit des sols, de plus en plus automatisée grâce à l'informatique, soient très encadrées.

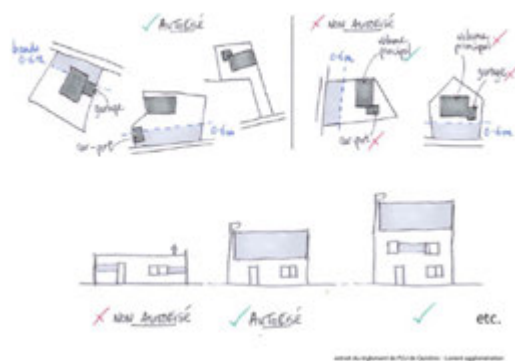


Figure 124 : PLU de Quistinic, Règlement écrit, 2019, p. 64 et 69

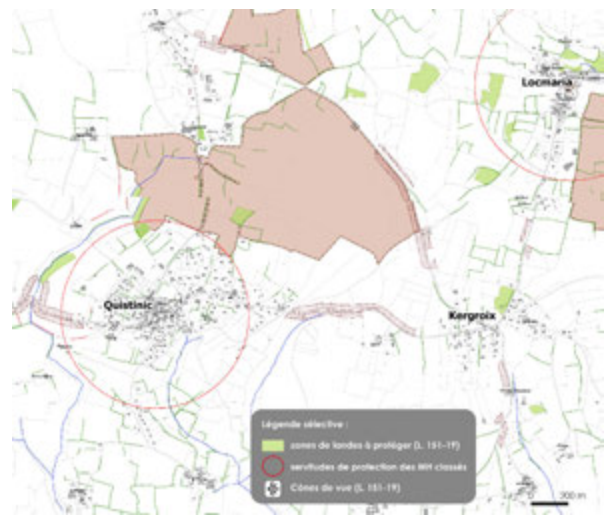


Figure 125 : PLU de Quistinic, Règlement graphique annexe, 2019

<sup>668</sup> Cf. PLU de Quistinic, Règlement écrit, 2019.

<sup>669</sup> Cf. PLU de Quistinic, Règlement graphique annexe, 2019. La loi du 25 février 1943 a institué la notion d'abords des monuments historiques, précisée par la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) du 7 juillet 2016.

<sup>670</sup> Concernant la réception du PLU(i), se pose également la question des différents volets du PLU(i) et de leur égale prise en main par les acteurs. Le règlement graphique annexe est-il consulté autant que le règlement graphique principal ? Nous réservons l'exposé complet de cette problématique à un développement ultérieur (cf. I.2.2).

<sup>671</sup> Articles R. 431-4 à R. 431-34-1 du Code de l'urbanisme.

2. Alors que l'aspect problématique se « limite » au potentiel manque de pédagogie et de contextualisation au sein de cette première mise en œuvre du PLU(i), l'interprétation de certaines règles se trouve éventuellement complexifiée au cas où la municipalité serait remplacée. L'équipe suivante doit alors faire vivre le PLU(i) en cours de validité alors qu'elle n'en est pas l'auteur. En théorie, si le PLU(i) élaboré au cours du mandat précédent est plutôt récent, et qu'il n'est pas urgent de mettre en conformité le PLU(i) avec une nouvelle législation, il n'y a pas de raison pour qu'il soit remplacé. Cependant, le PLU(i) étant le fruit d'un projet d'aménagement depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU), force est de reconnaître qu'il est marqué par des objectifs politiques aux couleurs plus ou moins vives<sup>672</sup>. Admettant que le PLU(i) soit conservé, c'est la justification de la règle qui s'avère parfois difficile, en supposant que les motifs de la décision passée ne soient pas clairement consignés ou qu'ils ne correspondent plus au programme des élus. Si le PLU(i) est révisé, alors il peut être tout autant utile de disposer d'une mémoire de la réflexion paysagère passée, que cela aboutisse à une reprise des dispositions précédentes ou non.

### À l'heure de l'application du PLU de Quistinic (2/3)

Par exemple, il pourra paraître surprenant dans quelques années ou décennies de ne pas avoir fait le choix d'englober le lieu-dit « Stang Gousten » dans le périmètre de la zone Uc<sup>673</sup> du *PLU de Quistinic* (cf. encadré 14) et par conséquent, cette annexion sera peut-être validée un jour. La valorisation du village de Kergroix au détriment du village de Locmaria et du lieu-dit en question, est justifiée dans le discours de l'adjoint à l'urbanisme<sup>674</sup> par la proximité du bourg, mettant ainsi en œuvre les objectifs du PADD relatifs aux nouvelles pratiques de mobilité, mais curieusement pas ceux relatifs aux paysages<sup>675</sup>. Qu'en sera-t-il si les grandes lignes du projet de territoire changent ou si les besoins de nouveaux logements s'intensifient à l'avenir ? À l'heure actuelle, Stang Gousten est classé en Na, de même que tous les espaces adjacents à la zone Uc, formant une ceinture entre le secteur urbanisé et l'espace agricole. Sa vocation est de protéger « *stricte*[ment]<sup>676</sup> » les sites, les milieux naturels et les paysages. Bien que la traduction

aille dans le sens escompté, puisque la préservation des abords concourra logiquement à une « sanctuarisation » de l'ambiance de « petit village » que l'on cherche à conserver, rien ne précise explicitement pourquoi la limite de la zone Uc est ainsi tracée. On se souvient pourtant qu'elle prend appui sur le paysage, et que celui-ci est suggéré dans le règlement graphique annexe (cf. *figure ?*) : il est lié à la variation de la topographie au moment de la traversée du vallon. La question que devraient alors se poser les élus, dans le cadre de la révision future du PLU, est de savoir s'ils souhaitent maintenir le caractère de Locmaria tel que perçu lorsque l'on arrive par la D 156 au nord-ouest, tout au long de laquelle une image se forme par addition successive d'éléments, jusqu'à l'église en fin de parcours. La modification des valeurs et des perceptions pourra justifier des revirements par rapport à cette posture, mais pour opérer ces changements, encore faut-il que l'état antérieur soit connu.

Or, plus encore que des *points de référence* (cf. temporalité n° 1), cet état antérieur met en jeu une ou des *dynamiques* de fond, liées à l'expérience du territoire, qui doivent être clairement perceptibles dans le PLU(i) finalisé, jusque dans les pièces réglementaires.

Le raisonnement selon lequel toute révision partielle ou générale du PLU(i) mériterait d'être un exercice comparatif par rapport à la manière dont il a été conçu à la base, est loin d'être partagé par tous les professionnels de l'aménagement. Tandis que le PLU(i) de la C. C. de Brocéliande a été construit en

<sup>672</sup> « Le primat de l'intention sur la procédure et la revalorisation de la direction politique », in Gilles Pinson « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de SciencesPo, 2004, p. 212-214.

<sup>673</sup> D'autant plus que ce débat, qui a pourtant eu lieu, n'est pas relaté dans le rapport de présentation. *PLU de Quistinic, Rapport de présentation*, 2019, p. 169.

<sup>674</sup> Cf. entretien avec Monsieur S. V., adjoint à l'urbanisme, le 27 mai 2019.

<sup>675</sup> Pour rappel, c'est le maire qui avait avancé des arguments concernant la protection du paysage (cf. encadré 14).

<sup>676</sup> *PLU de Quistinic, Règlement écrit*, 2019, p. 55.

rapport avec les anciens PLU des huit communes, les agents de Lorient agglomération sont repartis d'une page blanche pour élaborer le règlement. Toutefois, le but était de prendre de la hauteur par rapport à l'échelle de la parcelle, d'ouvrir le champ des possibles sans être déterminé d'un côté par des intérêts particuliers, dont les racines sont souvent ancrées profondément localement, ou d'emblée contraint par les restrictions législatives de l'autre côté (cf. chap. 4, III.2.2). Il était également prévu de se raccrocher aux axes du PADD afin d'en proposer une traduction directe et point par point dans le règlement d'urbanisme (cf. chap. 4, III.2.1), axes eux-mêmes définis grâce à une étude paysagère prenant appui sur la (re)découverte des lieux, plus que sur l'exégèse du POS ou du PLU précédent<sup>677</sup>.

« On est partis d'une feuille blanche comme cela se fait maintenant, c'est-à-dire qu'on ne reprend même plus les zones constructibles au PLU. C'est différent, moi quand j'ai démarré on commençait par la demande individuelle et puis on faisait le PLU comme ça. C'est triste mais c'est comme ça que cela se faisait. C'est complètement l'inverse maintenant, on dessine la tâche urbaine, donc une fois qu'on a dessiné la tâche urbaine, c'est basique, on pourrait presque le faire en maternelle, on trace les contours et ensuite on a juxtaposé l'étude agricole, avec toutes les parcelles occupées ou qui méritent de l'être. Une fois qu'on a fait ça il ne restait plus grand-chose, notamment en termes d'urbanisation future. » (entretien avec Monsieur L. L., directeur d'un service urbanisme et aménagement municipal, le 4 juin 2019).

Ainsi, tandis que les paysagistes démontrent depuis le début des années 2000 que le projet d'urbanisme<sup>678</sup>, puis le projet de territoire<sup>679</sup> ont tout intérêt à être couplés à une démarche paysagère (cf. chap. 4), en vue de faire réémerger une ou des identités locales sur lesquelles s'appuyer, il semble en contrepartie que certains territoires larguent plus ou moins volontairement les amarres par rapport à leur histoire sur le plan politique. Or cette référence à l'existant, à savoir le « *socle géographique*<sup>680</sup> », la mémoire des lieux, l'espace perçu et vécu par ses habitants, par laquelle le projet de paysage révèle la « *singularité d'un territoire*<sup>681</sup> », est-elle pour autant complète si elle n'inclut pas le souvenir des orientations d'aménagement antérieures ? En tout cas, il s'agit d'une prise de position assumée par les paysagistes, qui pose particulièrement question dans le contexte des documents de planification, peut-être encore davantage que dans des interventions plus ponctuelles, car la réflexion s'opère en amont et requiert une vision (politique) d'ensemble.

« [...] le socle géographique est perçu [par les paysagistes] comme le garant d'une accroche au « territoire », lequel est entendu moins dans sa **dimension politique** (sens privilégié chez les géographes) que dans sa **dimension terrienne**, de terroir. Au fond, le territoire du paysagiste s'apparente au terroir du géographe classique (au sens vidalien) lequel ne faisait pas usage du « territoire » : un espace qui s'individualise d'abord par ses caractéristiques naturelles<sup>682</sup>. »

**3. La dernière situation** que nous voudrions brosser **nous fait poursuivre notre voyage dans le temps, vers un avenir encore plus lointain**, que l'on envisage habituellement peu ou pour ainsi dire pas du tout à propos du PLU(i). Cet éloignement quelque peu abstrait du point de vue de notre enquête,

<sup>677</sup> Le processus d'élaboration du PLU de Lanvaudan est un bon exemple car, à l'analyse paysagère déployée par le chargé de PLU valorisant les « coupures vertes » entre les trois pôles urbanisés de la commune, les élus ont opposé l'ancien POS qui projetait la réunification de deux de ces zones.

<sup>678</sup> Pierre Donadieu, « Entre urbanité et ruralité. La médiation paysagiste », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 85, 1999, p. 6-15.

<sup>679</sup> Didier Labat, « Entre expertise paysagère et stratégies d'acteurs : quelle place pour le paysage ? Le cas de la planification territoriale en France », *Projets de paysage*, n° 6, 2011 [en ligne], [consulté le 07.12.2021].

<sup>680</sup> Hervé Davodeau, « Le socle matériel du projet de paysage. L'usage de la géographie par les étudiants de l'école du paysage de Versailles », *Projets de paysage*, n°1, 2008 [en ligne], [consulté le 06.12.2021].

<sup>681</sup> *Ibidem*.

<sup>682</sup> *Ibid.*

parce qu'elle ne relève pas de l'histoire en tant que discipline, consiste néanmoins à penser le PLU(i) comme un document d'archive par anticipation, au même titre que les cartes et plans dont on a coutume de se servir afin de retracer l'évolution des paysages en archéologie. En vérité, il s'agit d'un exercice inspiré des techniques de l'archéogéographie, qui s'intéresse aux phénomènes de transmission des formes du paysage dans le temps afin de reconstituer une histoire des territoires sur la longue durée, et qui prend pour source des documents très variés, des plus anciens (objets mis au jours en fouilles, chartes, incunables...) aux plus récents (cartes topographiques, relevés LIDAR...), de sorte à croiser un maximum d'informations<sup>683</sup>. L'archéogéographie rompt avec l'idée que les paysages nous parviennent sous des formes dégradées plus ils sont anciens, en admettant qu'ils peuvent être véhiculés par des *morphogènes*<sup>684</sup> de nature diverse et parfois inattendue - ce qui crée la surprise. Les formes du paysage peuvent connaître des phases d'activité ou de latence, au sein d'une temporalité non linéaire. Ce processus de « *transformission*<sup>685</sup> » explique qu'il n'y ait *a priori* pas de limites chronologiques quant aux sources utilisées.

Fig. 3. Héritages du paléoméandre dans l'espace parisien médiéval

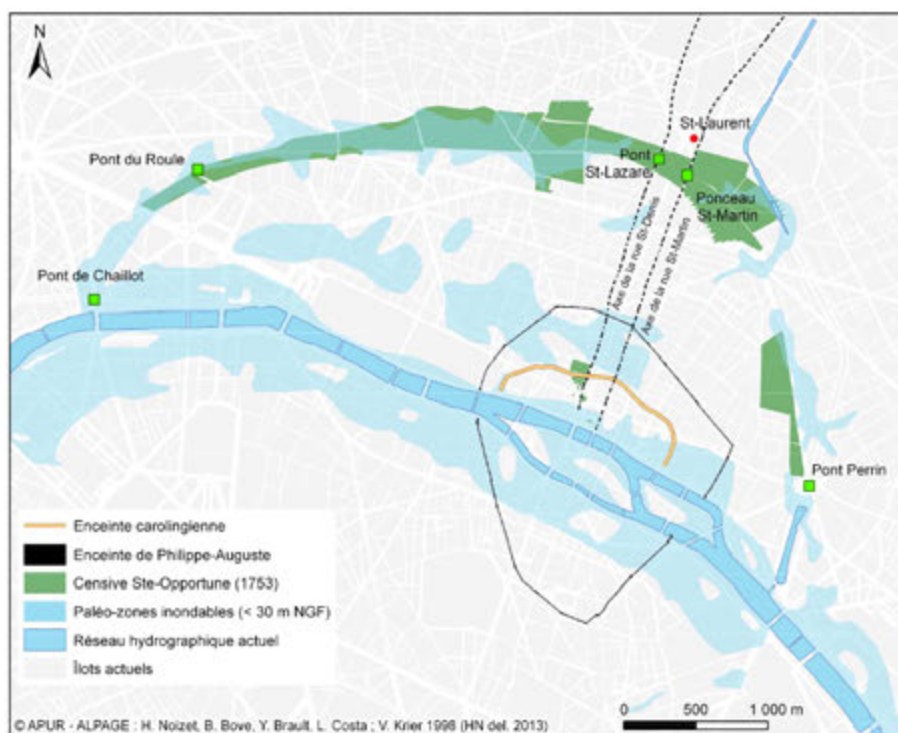


Figure 126 : « La censive de Sainte-Opportune comme source pour la restitution du paléoméandre sur la rive droite de la Seine à Paris », in Hélène Noizet, Laurent Mirlou, Sandrine Robert, « La résilience des formes : la ceinture urbaine de la rive droite à Paris », *Études rurales*, n° 191, 2013, figure 3.

Un exemple de l'application de la méthode archéogéographique trouve une forte résonance dans ce travail de thèse. La tentative de restitution d'un paléoméandre sur la rive droite de la Seine, en plein cœur de Paris, par trois spécialistes, Hélène Noizet (historienne), Laurent Mirlou (archéologue) et

<sup>683</sup> Sandrine Robert (dir.), *Sources et techniques de l'archéogéographie*, Besançon, Presses Universitaires de Franche-Comté, 2011.

<sup>684</sup> Morphogène : « élément pérenne d'un paysage susceptible de provoquer l'orientation de nouvelles formes, plus ou moins longtemps après son implantation », in Glossaire du dossier « Objets en crise, objets recomposés », *Etudes rurales*, n° 167-168, 2003, p. 295-304. Voir aussi Gérard Chouquer, *Les formes du paysage, Tome 3 : L'analyse des systèmes spatiaux*, Paris, Errance, 1997, p. 21.

<sup>685</sup> G. Chouquer, *Quels scénarios pour l'histoire du paysage ? : orientations de recherche pour l'archéogéographie*, Coimbra, Centro de estudos arqueológicos das Universidades de Coimbra e Porto, 2007, p. 55.

Sandrine Robert (archéogéographe)<sup>686</sup>, s'exécute entre autres manipulations par la réunion d'archives au sujet de la censive de Sainte-Opportune. Une censive est un ensemble de terres soumise à cens, c'est-à-dire à impôt payable à un seigneur (fief), ou en l'occurrence à une communauté religieuse. Ce droit de propriété fait l'objet d'une représentation cartographique à travers un plan-terrier de 1753, dont les unités - ancêtres de notre parcellaire - ont été compilées, au moyen d'un SIG, sur les îlots parisiens actuels et le relevé de paléo-zones inondables (cf. figure 126). Or la forme héritée du fleuve ressort aussitôt de ces données d'ordre juridique, dans lesquelles il est peu courant d'aller d'emblée se renseigner au sujet des caractéristiques géophysiques du paysage. L'occupation des sols aide à retisser des liens entre organisation humaine de l'espace et paysage : les terres rattachées à Sainte-Opportune ont abrité une activité pastorale puis maraîchère durant le Moyen-Âge, directement reliées à l'humidité résiduelle des sols, comme nous l'apprennent les actes épiscopaux ou royaux. **Si les plans-terriers ou les cadastres peuvent être mobilisés pour démontrer la « résilience » des formes du paysage, pourquoi ne pas mettre à profit les PLU(i), en particulier lorsque les discours des acteurs au sujet des paysages ont été perdus ou oubliés ?**

### À l'heure de l'application du PLU de Quistinic (3/3)

En admettant que le PLU(i) soit érigé au rang de source pour comprendre le rapport d'une société à ses paysages en un temps  $t$ , comment lire ou relire le document en ce sens et surtout est-il besoin de revoir sa conception en fonction de cet usage<sup>687</sup> ?

La spatialité de la zone Uc dans le *PLU de Quistinic* (cf. encadré 14) est-elle suffisamment significative du paysage qu'elle cherche à désigner ? Si « l'utilisation » du PLU(i) dans le cadre d'une recherche archéologique n'est qu'une hypothèse de travail, du moins cette contextualisation fictive nous permet-elle de réfléchir sur l'ampleur mais aussi les vecteurs de l'analyse *interprétative* à laquelle il est sujet, plus on s'éloigne de la date d'entrée en vigueur.

Pour finir, il n'est pas anodin que nous ayons tout d'abord pris appui sur le *paradigme indiciaire* (cf. I.1.2), avant de faire référence à l'archéogéographie. L'archéogéographe est aussi en quête de *traces*, et la microhistoire de Giovanni Levi, qui s'attache à faire varier les échelles d'observation, ou de C. Ginzburg, qui se concentre sur le *détail* comme objet révélateur d'une vérité historique, font partie de ses sources d'inspiration<sup>688</sup>. Cependant, là où l'histoire envisage la *trace* comme une *absence* puisqu'elle n'est que l'empreinte d'une présence passée<sup>689</sup>, l'archéogéographie s'intéresse à un rapport plus complexe entre

<sup>686</sup> Hélène Noizet, Laurent Mirlou, Sandrine Robert, « La résilience des formes : la ceinture urbaine de la rive droite à Paris », *Études rurales*, n° 191, 2013, p. 191-219.

<sup>687</sup> Si la connexion était forte dans le passé entre les découpages parcellaires et les milieux, on peut s'interroger sur le lien des PLU(i) actuels par rapport aux caractéristiques paysagères lorsqu'on constate que même la topographie par exemple n'est pas toujours prise en compte.

<sup>688</sup> Une historiographie des questionnements archéogéographiques a été brossée tout au long du séminaire de Sandrine Robert suivi entre 2015 et 2016 à l'EHESS, intitulé « Regards croisés sur le paysage », lors duquel elle a fait allusion à cette tradition de recherche italienne. Entre 2017 et 2018, son séminaire annuel comporte le terme qui se situe au centre de notre présente réflexion : « Le paysage comme trace : un laboratoire pour le concept de résilience ». Au tournant de la décennie 1990, l'archéogéographie se concentre sur ce qui était considéré comme « marginal » dans le cadre de la morphologie urbaine telle qu'étudiée dans les années 1980. Face aux phénomènes de régularités morphologiques qui renvoient « au projet, [...] à la norme, au pensé », Gérard Chouquer hisse « la déforme, l'irrégularité, l'indigène, l'anomalie, le spontané » au rang d'indices, les débarrassant en même temps de leur statut de « détails », au sens péjoratif du terme. Cf. Gérard Chouquer, « La contribution archéogéographique à l'analyse de la morphologie urbaine », *Histoire urbaine*, vol. 34, n° 2, 2012, p. 133-151.

<sup>689</sup> Joseph Morsel entreprend une démonstration très intéressante, qui va à contre-courant de cette tradition historique. Il montre comment l'on peut redéfinir l'histoire autrement que comme une science du passé, plus



passé et présent, non basé sur la *rupture* et donc sur des phénomènes de *perte* ou de *résistance*, ces derniers résultant d'après Sandrine Robert de la différenciation nature/culture, qui doit être dépassée<sup>690</sup>. Ainsi, derrière le dénominateur commun de la *trace*, il est important de comprendre que certains chercheurs voient une image qui ne fait qu'évoquer tant bien que mal leur méthode d'appréhension des documents - les archéogéographes par exemple - alors que d'autres y trouvent sans difficulté une idée consubstantielle au statut qu'ils confèrent à l'élément perçu comme *trace* - c'est-à-dire un élément dont l'existence est révolue et qui est exhumé par l'historien.

De notre côté, nous occupons une position intermédiaire. Premièrement, nous soulignons ici que l'élaboration du PLU(i) appartient au passé et à ce titre, nous y recherchons des *traces* de cette période de production. Deuxièmement, là où la *trace* trouve néanmoins ses limites, c'est lorsque nous avançons que le PLU(i) devrait contenir à l'origine des *points de référence* qui sont autant de *points d'accroches* pour le passage à l'action, la *traduction* du paysage dans le document final n'étant pas jugée suffisante. C'est du moins la conclusion qui s'impose après cette démonstration en trois temps, qui a ébauché trois situations d'interprétation du PLU(i) successives. Or s'il y a bien *interprétation*, elle n'est pas seule responsable de la création de sens. Il y a d'une part les *auteurs* du PLU(i) dont la volonté est à prendre en compte à travers la *traduction* écrite ou graphique, et d'autre part l'*exécutant* dont le travail met en tension cette intentionnalité par rapport à ce qu'il en comprend (cf. figure 122). On peut dire que les énoncés du PLU(i) agissent comme des *signes* pour l'*interprète* plutôt que comme des *traces*, qui n'auraient alors de valeur que dans la mesure où ils sont *interprétés comme tels*. Il va désormais s'agir de s'étendre sur les vecteurs de ces *signes* au sein du document, qui nous permettront ensuite de préciser leur nature.

## 1.2. La spatialité du droit, un espace pour la mémorisation et la remémoration du paysage

### 1.2.1. Des pièces graphiques très sollicitées au moment de l'interprétation du PLU(i) mais inégalement exploitées en amont afin de traduire le paysage

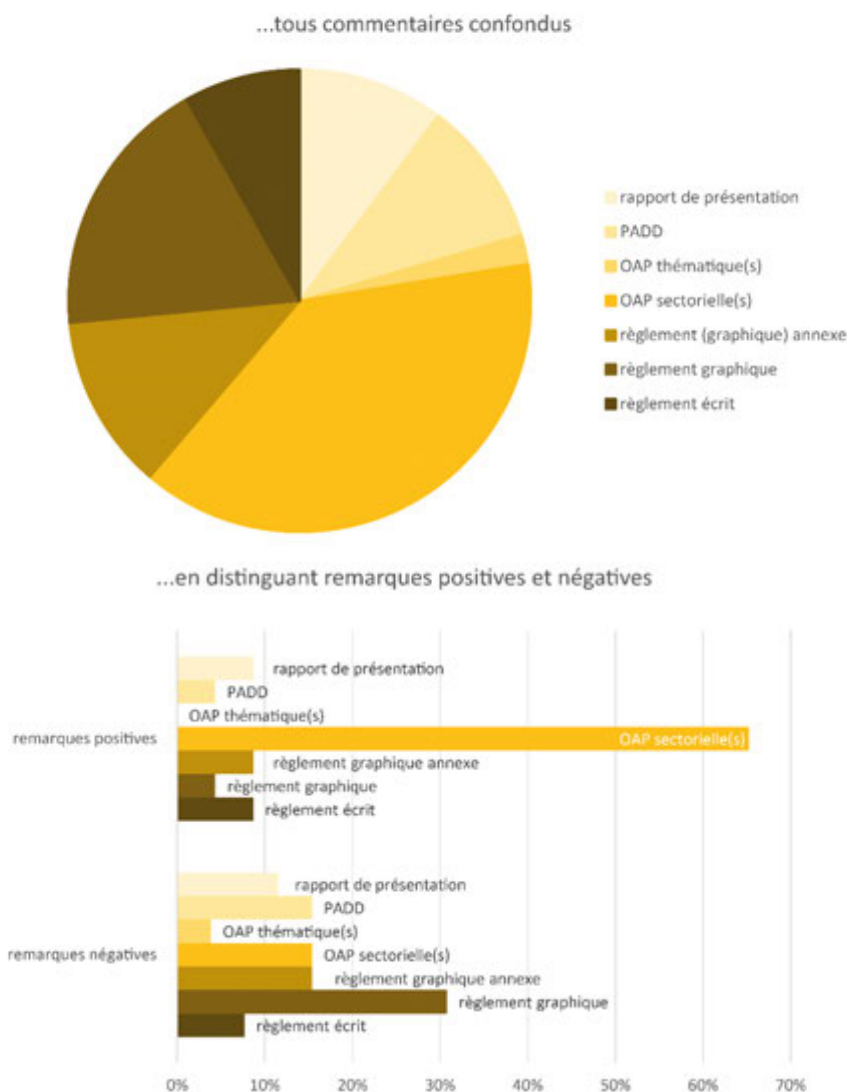
Bien que notre enquête de terrain soit intervenue au moment où les PLU(i) étudiés n'étaient pas encore approuvés - mais « en cours de finalisation » (cf. figure 127 et 128) - nous avons pu capter quelques commentaires auprès des acteurs rencontrés, relatifs : soit aux premiers textes, cartes, schémas édités pour les nouveaux PLU(i), soit aux anciens PLU(i), en ce qui concerne, dans les deux cas, leur maniabilité concrète en tant que documents de référence. Ces données nous aident à cibler les pièces les plus soumises à interprétation, qui sont par conséquent des vecteurs clefs pour l'action paysagère.

---

occupée en réalité de mémoire (le fait de « marcher sur les traces de quelqu'un », de reconstituer le passé) que d'histoire, en remplaçant justement la notion de « trace-empreinte » par celle de « symptôme » qui désigne « une présence non visible » alors que la première renvoie à une « absence ». L'historien est, comme tout autre chercheur en sciences sociales, attaché à décrire des systèmes sociaux qui sont contenus dans les objets pris pour « traces » ou « symptômes », sauf qu'ils renvoient à des sociétés du passé. L'historien ne crée pas des *traces* à partir du moment où il les interprète comme telles, les documents sur lesquels il s'appuie agissent plutôt comme des *signes* parce qu'ils contiennent à l'origine quelque chose qui est de l'ordre du message implicite. Joseph Morsel, « Traces ? Quelles traces ? Réflexions pour une histoire non passiste, *Revue historique*, vol. 680, n° 4, 2016, p. 813-868.

<sup>690</sup> Sandrine Robert, dans ses recherches les plus récentes, choisit le concept de résilience pour exprimer les phénomènes de permanence et de changement des formes du paysage. Sandrine Robert, *La résilience. Permanence et changement dans les formes du paysage*, Londres, ISTE, 2021.

Les commentaires des élus relatifs aux différentes pièces du PLU(i)  
(documents alors en cours de finalisation),  
du point de vue de la qualité rédactionnelle et graphique des documents produits...



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. Statistiques obtenues à partir du codage, sous le logiciel MAXQDA, des entretiens conduits avec les élus entre 2019 et 2020.

Figure 127 : Les pièces graphiques du PLU(i), valorisées par les élus dans le cadre du processus d'interprétation des règles paysagères

Les pièces à dominante graphique représentent 71 % des remarques : OAP, règlement *annexe*, règlement graphique (cf. figure 127, en haut). On constate aussi, quand on se penche sur le partage entre critiques positives et négatives (cf. figure 127, en bas), que c'est le règlement graphique qui semble poser le plus problème, alors que les OAP sectorielles sont plutôt valorisées. **C'est donc la carte qui est essentiellement en jeu.** Malgré les reproches qui peuvent lui être adressés, qui se fondent parfois sur le manque d'habitude de certains élus, il est indéniable qu'elle reste la production la plus emblématique mais aussi la plus attendue du PLU(i) :

« J'ai eu l'impression que c'était des séances de coloriage ce qu'on avait à faire au début, et ce n'est finalement qu'à la fin qu'on est rentré dans le dur, au moment où on a fait le zonage, quand on a convenu de ce qu'on y allait y mettre, que ce soit au niveau de la centralité mais aussi au niveau de deux villages où il va y avoir de la construction », (entretien avec Monsieur S. V., adjoint à l'urbanisme, le 27 mai 2019).

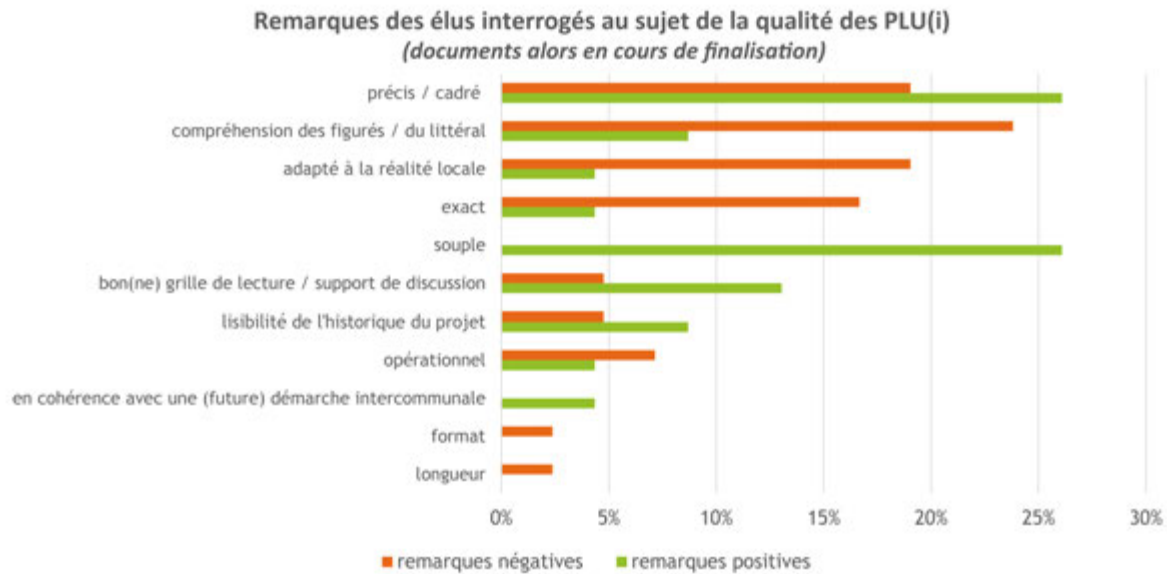


Figure 128 : La qualité graphique et rédactionnelle des livrables essentielle à l'interprétation du PLU(i) par les élus

Lorsqu'on se penche sur le détail des remarques formulées (cf. figure 128), on s'aperçoit que les aspects les plus commentés sont aussi globalement les plus critiqués. Ils ont trait à la qualité de la **facture même des livrables** (à travers les critères de « compréhension des figurés / du littéral », de « précision » et « d'exactitude ») et à **l'adaptation des contenus aux réalités locales**. Ces appréciations négatives dénotent une propension des élus à souhaiter que le PLU(i) représente le réel au plus près. Elles touchent souvent au caractère cultivable des terres classées en zone agricole dans le PLU(i). Si un hectare n'est pas exploitable, alors pourquoi se retrouve-t-il malgré tout en A<sup>691</sup> ? Ce genre de débat a également éclaté au sujet des zones humides, dont le relevé a été fréquemment contesté car il ne traduisait pas de phénomène tangible selon les élus. Les techniciens ont tendance au contraire, surtout pour cette génération de PLU(i) qui consacre les objectifs de sobriété foncière et de densification, à considérer en priorité le critère de la constructibilité. Qu'elle soit arable ou non, une terre « agricole » dans le PLU(i) est inconstructible. Ce constat est toutefois nuancé par le cas des espaces naturels, qui sont la plupart du temps délimités en fonction de « l'existant », en témoigne l'adaptation des méthodes d'élaboration du document par ce chargé de mission :

« Ma technique c'est de commencer à monter le projet graphique par les boisements, les cours d'eau, les zones humides et agricoles. À ce moment-là tu as déjà fait 80 % du territoire, et quand tu en es là, j'ai même envie de dire que c'est rassurant, c'est une bonne chose de faite ! Plus sérieusement c'est vrai qu'on travaille beaucoup sur les corridors et les réservoirs écologiques, j'y tiens, c'est intéressant et le SCoT met pas mal d'importance aussi là-dessus. Du coup en commençant par ça tu vois se dégager un corridor ici et là, des gros réservoirs...etc. », (entretien avec Monsieur B. C., chargé de mission PLU, le 28 mars 2019).

Il est même de moins en moins rare qu'une analyse des dynamiques écologiques vienne influencer le tracé des zones N. Autrement dit, la traduction graphique cherche à se rapprocher au plus près du modèle du corridor ou de la trame verte et bleue, comme dans le règlement du PLU(i) de la C. C. de Brocéliande qui a été retravaillé en ce sens par l'urbaniste, de sa propre initiative. Entre les trois niveaux

<sup>691</sup> La zone A est la zone agricole, définie dans le Code de l'urbanisme comme suit : « peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles », article R. 151-22.

de représentation que sont la « réalité », à laquelle une carte ne peut jamais totalement prétendre (l'existant), l'analyse du fonctionnement de l'espace, qui impose déjà un certain angle de lecture (corridors écologiques), et la description du territoire à travers les règles juridiques qui le régissent (zone N), il faut bien intégrer que les concepteurs du PLU(i) font - consciemment ou non - des choix qui ne sont pas anodins<sup>692</sup>. En contrepartie, il est nécessaire de souligner que ces codes de représentation font l'objet d'une certaine inertie, et qu'ils sont en général des canons auxquels on retouche très peu ou de manière ponctuelle et progressive. À ce titre, l'exemple que nous venons de citer au sujet des zones N demeure assez isolé. Globalement, la carte réglementaire du PLU(i) ne semble pas déchaîner les passions alors qu'elle est non seulement très commentée par les élus, mais qu'elle résulte de nombreux impensés. Ses potentialités ne sont de fait pas toutes exploitées.

Pour finir avec les résultats extraits de l'enquête par entretien (cf. figure 128), **les aspects positifs sont surtout dirigés vers la possibilité de faire varier l'opposabilité des prescriptions** (à travers les modalités de « cadrage » ou inversement de « souplesse », et l'utilisation prévue du document « grille de lecture / support de discussion »). **Les éléments les moins évoqués sont ceux qui témoignent d'une certaine distance critique eu égard à l'applicabilité des transcriptions réglementaires.** Ils se rapportent à « l'opérationnalité » des pièces écrites ou graphiques, à leur « format », ou encore à la « lisibilité de l'historique du projet » à l'intérieur du PLU(i) en cours de validité, bien que la pertinence de cette dernière soit soulignée au sein de remarques plutôt positives.

### I.2.2. La carte, instrument juridique et outil d'action publique : entre représentation et performativité

Notre intérêt pour l'instrument cartographique nous positionne à la croisée de deux références bibliographiques récentes, résultant toutes deux d'approches résolument pluridisciplinaires. Dans l'ordre chronologique arrive en premier le dossier des *Annales de Géographie* intitulé « Le droit : ses espaces et ses échelles » (2020) auquel nous avons déjà fait référence lorsque nous avons introduit la géographie du droit, par rapport aux notions d'*effectivité* et d'*efficacité* de la norme (cf. I.1.2). Dirigée par Lucie Bony et Marie Mellac, cette publication fait le point en introduction sur la genèse du rapprochement entre droit français et géographie, dans le sillage de la *legal geography* anglosaxonne<sup>693</sup>, puis sur les nouvelles problématiques qui s'ouvrent aux chercheurs aujourd'hui. Le sujet de la prise en compte du paysage par le droit nous semble faire écho à plusieurs défis lancés par les contributeurs de la revue. **Premièrement, la notion de paysage « met le droit à l'épreuve<sup>694</sup> »** en ce qu'elle présente une relation de l'homme à l'espace encore plus complexe que les liens noués par l'homme avec l'environnement - tant en termes juridiques que géographiques -, dont plusieurs articles du numéro des *Annales de Géographie* font état. Quoiqu'il en soit :

<sup>692</sup> Ces trois niveaux de représentations ont été distingués et discutés lors de la Journée des partenaires de l'Inventaire de la Région Bretagne, intitulée « Cartographier le patrimoine » et qui s'est tenue le 22 mai 2019 à Pontivy. Nous y avons fait une intervention au sein d'une table ronde ayant pour problématique « Peut-on tout cartographier ? ».

<sup>693</sup> La géographie du droit est un champ de recherche qui s'est installé dans le contexte francophone à partir de 2009, grâce aux travaux de Patrick Forest, Patrice Melé et Romain Garcier, selon Lucie Bony et Marie Mellac, in « Introduction. Le droit : ses espaces et ses échelles », *Annales de géographie*, vol. 733-734, n° 3-4, 2020, p. 5-17.

<sup>694</sup> *Ibidem*, p. 5-6.

« [...] le droit semble [...] une entrée féconde pour explorer la dimension spatiale des représentations homme-nature ou alors [...], pour analyser les transformations de l'action publique environnementale et de ses différents effets socio-spatiaux<sup>695</sup> ».

Deuxièmement, ce sont vers des éléments de méthode pour la recherche en géographie du droit que le dossier veut tendre. Là encore, nous pensons que notre focalisation sur les paysages est un ancrage intéressant, qui peut nous permettre de contribuer à ce chantier. L'article sur la « géohistoire des pollutions industrielles des eaux du fleuve Rhin<sup>696</sup> » à laquelle participe un essai de « cartographie du droit » a une résonance forte sur notre travail. Le fait que la démarche des auteurs soit en sens inverse de la nôtre n'est pas un facteur bloquant, au contraire. Il s'agit pour eux de mettre au point une technique de cartographie concernant les normes qui s'appliquent - ou se sont appliquées - aux rejets d'effluents industriels dans le Rhin tout au long du XX<sup>e</sup> et au début du XXI<sup>e</sup> siècle, ainsi que leurs effets. Afin de construire instantanément le parallèle avec notre objet d'étude, le PLU(i) possède par essence une dimension spatiale et cartographique, puisqu'il s'agit de décider à travers lui où l'on va aménager et comment, si bien que nous nous attachons de notre côté à déconstruire la carte pour l'analyser, au lieu de la concevoir puisqu'elle existe déjà.

La question qui nous interpelle le plus au cours de la démonstration est la suivante : que doit montrer la carte ? Que faut-il cartographier entre les industries qui émettent des pollutions, la zone d'intervention d'un texte juridique ou bien les conséquences de son action ? « *What does it mean to map law ? Can we map law*<sup>697</sup> ? ». L'hésitation se joue entre deux pôles : la représentation cartographique des « concepts géo-légaux intransitifs<sup>698</sup> » (1<sup>ère</sup> option), « qui intègrent directement les marqueurs spatiaux dans les textes juridiques<sup>699</sup> », ou « transitifs<sup>700</sup> » (2<sup>e</sup> option), « qui influencent le comportement des acteurs sociaux<sup>701</sup> » et trouvent une répercussion dans l'espace. **Encore une fois, si nous reprenons cette interrogation à notre compte, nous obtenons : que cartographie réellement le PLU(i) ?** Le PLU(i) est un document particulier car il anticipe l'avenir, et ce faisant, ses objectifs sont aussi ses effets escomptés : un zonage vise à contenir les limites des différents espaces, les uns par rapport aux autres. Il prend également appui sur une réalité existante, à partir de laquelle permanences et changements sont justifiés. **Dans tout cela, le paysage transparait-il plutôt de manière intransitive ou transitive, c'est-à-dire à travers des éléments paysagers qui sont distingués des autres (intransitifs) ou des expériences paysagères à (re)composer à partir de la carte (transitives) ? La carte du PLU(i) a-t-elle une valeur représentative et/ou performative s'agissant du paysage ?** Le règlement graphique n'est-il qu'une version, une transcription cartographique du règlement écrit et/ou accomplit-il une mission à part entière ? **Une fois ce décryptage conduit, qu'est-ce que le PLU(i) pourrait cartographier de plus ou autrement, dans l'intérêt du paysage ?**

Les nombreuses questions que nous soulevons ici, sont d'une certaine manière toute résolues grâce à la seconde publication à laquelle nous souhaitons faire allusion : *Les cartes de l'action publique*.

<sup>695</sup> L. Bony, M. Mellac, art.cit., p. 6.

<sup>696</sup> Caline Ly keng, Frédérique Berrod, Kenji Fujiki, et al., « Apports de la cartographie du droit à la géohistoire des pollutions industrielles des eaux du fleuve Rhin », *Annales de géographie*, vol. 733-734, n° 3-4, 2020, p. 250-273.

<sup>697</sup> Nicole Reiz, Shannon O'Lear, Dory Tuininga, "Exploring a critical legal cartography: Law, practice, and complexities", *Geography Compass*, vol. 12, issue 5, 2018 [en ligne], [consulté le 14.12.2021]. Cité par C. Ly keng, F. Berrod, K. Fujiki, et al., art. cit., p. 250, p. 271.

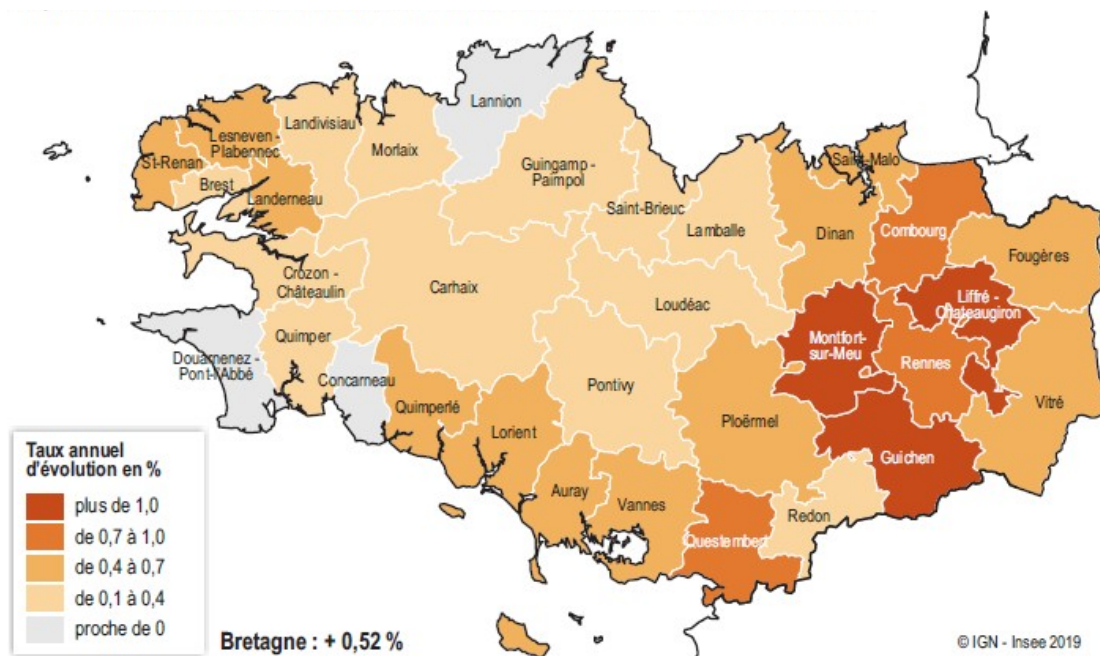
<sup>698</sup> Romain Garcier, « Le droit et la fabrique de l'espace : aperçus méthodologiques sur l'usage des sources juridiques en géographie » in Patrick Forest (dir.), *Géographie du droit : épistémologie, développement et perspectives*, Québec, Les presses de l'Université Laval, 2009, p. 69-90. Cité par C. Ly keng, F. Berrod, K. Fujiki, et al., art.cit., p. 271.

<sup>699</sup> C. Ly keng, F. Berrod, K. Fujiki, et al., art.cit., p. 271.

<sup>700</sup> R. Garcier, *op.cit.*

<sup>701</sup> *Ibidem*.

*Pouvoirs, territoires, résistances*, parue en 2021<sup>702</sup>. Les chercheurs en sciences sociales et politiques qui en sont à l'origine, élèvent dès le démarrage la carte au rang d'instrument d'action publique. Tous les chapitres de l'ouvrage sont tournés vers des problèmes sociopolitiques qui donnent naissance à des situations, si ce n'est de crises, de mutations sur le moyen ou le long terme, qu'il va s'agir de gérer. La carte intervient dans ce contexte, mais elle dépasse assez rapidement le rôle de représentation qu'on lui concède habituellement<sup>703</sup>. Si les cartes sont « *des énoncés politiques à part entière*<sup>704</sup> » et non pas uniquement « *de simples attributs illustratifs du discours*<sup>705</sup> », alors les réponses sont là : oui, la carte du PLU(i) est performative, oui, elle est une « *mise en temporalité*<sup>706</sup> » et une « *mise en récit*<sup>707</sup> » du territoire, et oui, elle est un outil d'interprétation dynamique, qui peut intégrer le paysage à l'état de marqueurs *transitifs*.



Carte 5 : Projection de l'évolution de la population en Bretagne entre 2018 et 2040, scénario central, © INSEE, Omphale 2017

Aussi Christine Tobelem-Zanin entreprend-elle une analyse de « *ce qui se cache derrière les cartes*<sup>708</sup> » afin de révéler les controverses et les blocages politiques qui empêchent de progresser vers « *une efficacité visuelle plus nette et une plus grande objectivité pour la prise de décision publique*<sup>709</sup> ». Sylvain Le Berre exploite des rapports d'anticipation mettant en scène des stratégies territoriales d'aménagement pour le XXI<sup>e</sup> siècle, dont les scénarios démographiques pour la Bretagne en 2040 publiés par le Conseil économique, social

<sup>702</sup> Thomas Aguilera, Francesca Artioli, Lorenzo Barrault-Stella, *et al.*, *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021.

<sup>703</sup> Il existe d'autres domaines, comme la littérature, dans lesquels la carte est performative. Cf. Guillaume Monsaingeon, « Mapped, matrice et méthodes littéraires », in Jean-Marc Besse, Gilles A. Tiberghien (dir.), *Opérations cartographiques*, Arles, Actes Sud, ENSP, p. 309-319.

<sup>704</sup> Sylvain Le Berre, « De l'image des futurs à la carte du pouvoir : la cartographie d'anticipation comme instrument de légitimation du présent », in T. Aguilera, F. Artioli, L. Barrault-Stella, *et al.*, *op.cit.*, p. 60.

<sup>705</sup> *Ibidem*.

<sup>706</sup> *Ibid.*

<sup>707</sup> *Ibid.*

<sup>708</sup> Christine Tobelem-Zanin, « Pratiques cartographiques normatives et politiques européennes d'aménagement », in T. Aguilera, F. Artioli, L. Barrault-Stella, *et al.*, *op.cit.*, p. 106.

<sup>709</sup> *Ibidem*.

et environnemental (CESER) en 2013. La carte que nous avons choisi d'intégrer au texte (cf. carte 5) est une version actualisée en 2018 par l'INSEE. S. Le Berre montre que l'institution délivre sa propre vision du territoire en présentant les taux annuels d'évolution pronostiqués par Pays, qui sont des périmètres issus de la loi Voynet de 1999. Les cartes traduisent en réalité des jeux de pouvoir ancrés dans le présent, alors qu'elles sont censées exprimer un projet, ce qui n'est pas sans nous rappeler le règlement graphique du PLU(i) :

« Nous partons donc du postulat que la carte, à l'image de tout instrument d'action publique, cristallise, produit et légitime des points de vue, des intérêts et des échelles d'action publique. [...] Dans cette perspective nous faisons l'hypothèse que les cartes prospectives visent moins à produire des images du futur qu'à rendre visibles la présence territoriale du pouvoir et la permanence de la souveraineté : les cartes prospectives participeraient davantage d'une entreprise de légitimation du pouvoir politique institué qu'à l'illustration d'un débat public ouvert sur les futurs possibles de la communauté territoriale<sup>710</sup> ».

L'avantage d'observer « *la carte en train de se faire* », comme Violette Arnoulet<sup>711</sup>, c'est que le risque est encore réduit de diviser le message d'une part, des modes de (re)présentation cartographiques d'autre part. Bien sûr, il peut y avoir un hiatus entre les deux, ainsi que nous l'enseigne notre propre expérience de terrain, puisque ce sont des acteurs qui organisent cette articulation, artificielle au demeurant. Néanmoins, beaucoup de discours urbanistiques saisis dans le cadre du processus de planification territoriale « en cours » s'incarnent directement dans un système de (re)présentation préétabli, à commencer par le zonage. L'analyse fine des documents d'urbanisme ainsi produits, permet d'affirmer que ce modèle possède des significations en lui-même, que nous allons détailler dans ce chapitre (cf. II.2.3), et qui ont un impact sur la traduction du paysage. L'étape suivante consiste à savoir si ces codes sont bien maîtrisés ou non (cf. III), et s'ils sont utilisés de façon consciente ou non par les acteurs qui élaborent le PLU(i). Comment faire en sorte de prendre en compte des spécificités paysagères locales, tout en se servant d'un référentiel géographique commun à tous les PLU(i) français ? Il est possible d'imaginer une adaptation voire un décalage volontaire, entre l'usage habituel des normes de représentation graphiques qui président à la création d'un PLU(i), et celui qui est adopté pour mettre en œuvre le paysage dans l'aménagement du territoire. Cette opération pourrait d'ailleurs être réalisée avec n'importe quelle règle du PLU(i) (ex : règles d'implantation sur la parcelle), et pas uniquement les prescriptions graphiques, pour peu qu'elles impliquent une relation à tisser entre plusieurs espaces. *Mon Plan du Plan de Métro de Paris* par Pierre Joseph, acquis en 2003 par le FRAC Poitou-Charentes et intégré au livre de Gilles A. Tiberghien *Finis Terrae*, dans lequel nous l'avons découvert, donne un exemple de réactualisation du système de figuration des lignes de métro parisiennes issu de la RATP, en vue de délivrer une perception sensible du réseau. Pierre Joseph affirme ainsi :

« Je crois aux représentations collectives, universelles, et je les recherche dans ce jeu, m'en approche au plus près, mais j'existe dans l'écart qui me sépare de ces modèles<sup>712</sup> ».

**Nous touchons ici à un ressort qui nous paraît crucial et qui incite à accorder une attention renouvelée à la manière dont les règles de droit sont spatialisées dans le PLU(i). Nous croyons en effet qu'il existe une spatialité du droit qui peut être manipulée par les acteurs selon le message qu'ils**

<sup>710</sup> S. Le Berre, *op.cit.*, p. 62.

<sup>711</sup> Violette Arnoulet, « Résistances et négociations autour de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. L'exemple d'une intercommunalité de Seine Saint-Denis », in T. Aguilera, F. Artioli, L. Barrault-Stella, *et al.*, *op.cit.*, p. 235-254.

<sup>712</sup> Pierre Joseph, in GNS, *Global Navigation System*, Palais de Tokyo-Éditions Cercle d'Art, Paris, 2003, p. 124, cité par Gilles A. Tiberghien, *Finis Terrae, Imaginaires et Imaginations cartographiques*, Paris, Bayard, 2020 [2007], p. 161.

souhaitent faire passer, et selon la représentation de l'espace qui correspond au paysage qu'ils veulent maintenir et/ou (re)créer.

### I.2.3. Vers une sémiologie du PLU(i) adaptée au paysage ?

Le PLU(i) est un objet géographique<sup>713</sup> à part entière qui n'est jamais réellement étudié à travers son langage, ses espaces et sa sémiologie, en tant que propriétés intrinsèques. M. Gigot nous met sur la voie de l'analyse que nous aimerions mener, en décrivant les « formes du droit » patrimonial, c'est-à-dire l'étendue à géométrie variable sur laquelle s'exercent les dispositions réglementaires de tel ou tel instrument juridique. Nous pensons qu'il existe par analogie des « formes du PLU(i) », qui ne sont pas uniquement l'expression d'une territorialisation du droit, mais qui créent une géographie à part entière véhiculant et perpétuant des représentations spatiales propres, au fur et à mesure qu'elles sont réemployées dans les documents d'urbanisme successifs. Sur ce postulat, et conformément à ce que nous avons avancé un peu plus haut (cf. I.2.2), vient se greffer l'hypothèse que le paysage, via les mécanismes de *traduction / interprétation* qu'il connaît dans l'aventure de la planification territoriale, peut trouver une place dans cette géographie *a priori* figée et peu adaptée.

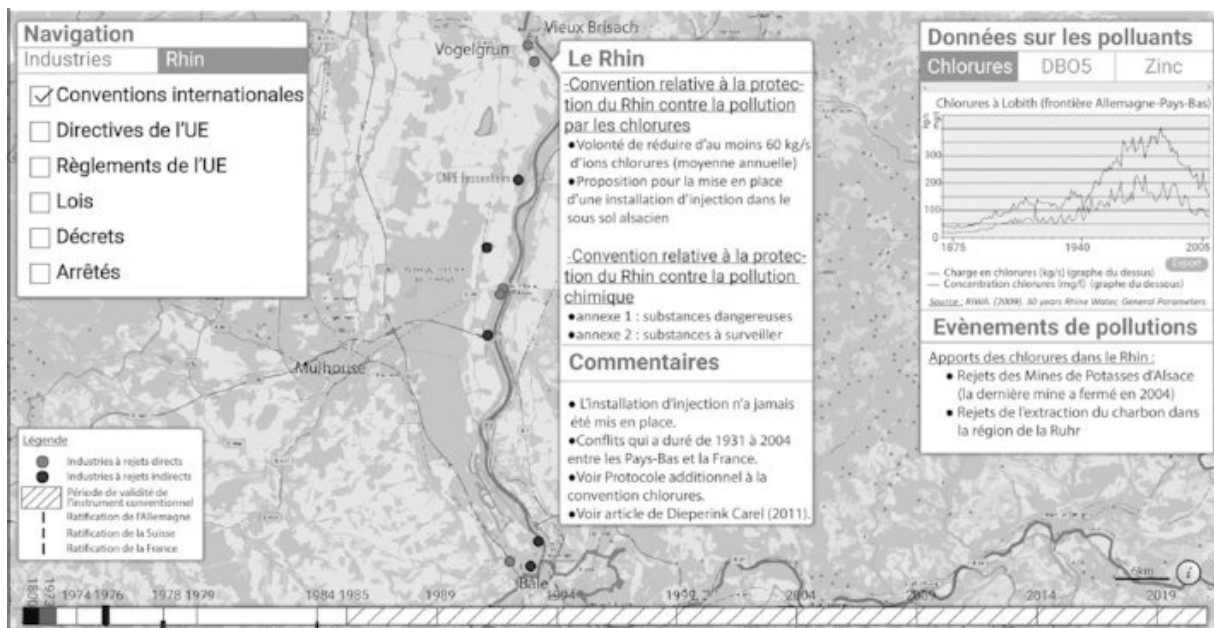


Figure 129 : « Interface attendue de la cartographie juridique sur la zone d'étude », in Caline Ly keng, Frédérique Berrod, Kenji Fujiki, et al., « Apports de la cartographie du droit à la géohistoire des pollutions industrielles des eaux du fleuve Rhin », *Annales de géographie*, vol. 733-734, n° 3-4, 2020, figure 4.

Là où nous poussons le curseur plus loin, c'est justement pour dépasser cette idée que le droit aurait des « territoires d'intervention ». La base de données créée au sujet de la régulation des pollutions engendrées dans le fleuve Rhin améliore la compilation et la navigation parmi les données recensées - c'est d'ailleurs ce pourquoi elle a été conçue, en vue de bâtir une géohistoire (cf. I.2.2) - mais elle continue de notre point de vue à renvoyer à des espaces qui ne seraient que des « supports » du droit. En cliquant sur des points, d'après l'illustration de la plateforme qui est insérée dans l'article (cf. figure 129), on accède à

<sup>713</sup> « Un objet géographique est quelque chose qui a une dimension dans l'espace, qui met en jeu des lieux et qui est étudié par le géographe », Roger Brunet, Robert Ferras, Hervé Théry, *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, Paris, La Documentation française, 1992.



des contenus multimédias qui délivrent les informations attendues, dont les textes juridiques. Cette mise en forme interactive à travers un SIG associe des couches concernant le « réel », à des couches dédiées aux normes qui s'appliquent dans tels espaces à telles époques. La confrontation est très intéressante du point de vue du rapport des causes (législation) à leurs effets (évolution des rejets de polluants dans le fleuve). Malgré tout, l'espace et le temps restent des éléments de cadrage ou des toiles de fond.

Pour refaire le tour des deux références bibliographiques - un dossier et un ouvrage collectifs - commentées dans cette partie (I.2), le chapitre écrit par C. Tobelem-Zanin est celui qui approfondit le plus l'étude sémiologique de la carte de l'action publique, en mobilisant les travaux fondateurs de Jacques Bertin<sup>714</sup>. **La sémiologie n'est pas seulement la science du figuré, c'est-à-dire des modes de représentation des dynamiques spatiales, servant uniquement à établir la légende au bas du document cartographique. Elle se concentre sur le lien entre signifiant et signifié de sorte à manifester le plus exactement possible le phénomène concerné, et crée ainsi un véritable langage, au service par exemple de la spatialité du droit.** Certes en géographie, on parle effectivement de sémiologie graphique mais il ne s'agit pas d'oublier qu'elle côtoie d'autres domaines avec lesquels elle est directement en lien comme la sémiologie urbaine, ou de manière moins directe comme avec la sociologie de tradition structuraliste, la théorie littéraire, ou encore la médecine, tous réunis sous l'emblème de « l'aventure sémiologique<sup>715</sup> » tracée en premier par la linguistique.

« La sémiologie graphique est conçue pour assimiler toute forme d'expression graphique et cartographique comme un langage permettant la pensée des images. J. Bertin explique l'importance d'une analyse de l'information, préalable à la représentation. Il met en avant, plus que les données elles-mêmes, **le mode de relation** (différentiel/qualitatif, ordonné ou quantitatif) qu'elles sous-tendent pour exprimer la pensée géographique, sociale, politique, thématique visée. **Tout l'enjeu de la représentation cartographique, en matière d'aménagement du territoire, est là : comment respecter le mode de relation induit par les données dans l'expression graphique d'un projet territorial<sup>716</sup> ?** »

Le paysage est l'archétype par excellence d'une thématique d'aménagement difficile à représenter car elle est essentiellement affaire de relations, comme exprimé dans la définition de la *Convention Européenne du Paysage*. Celles-ci se nouent dans l'espace, entre l'homme et son milieu. **Par conséquent, la sémiologie, puisqu'elle permet de signifier des modes de relation spécifiques entre les données géographiques, pourrait se mettre au diapason du paysage. Grâce à une réflexion intense sur la sémiologie employée, le PLU(i) aurait ainsi le pouvoir de contenir le paysage.**

Pour conclure, la démonstration de C. Tobelem-Zanin a pour but le dévoilement des logiques d'harmonisation drastiques dont font l'objet les cartes produites par un programme de recherche appliquée financé par l'Union européenne. Les documents cartographiques sont alors révélateurs d'une réalité « cachée » ; cette « vérité » résulte de l'emploi de signes et de symboles mais elle n'est pas contenue en eux. La carte est en quelque sorte un « territoire d'intervention » à part entière, analogie qui correspond assez bien à la ligne éditoriale de l'ouvrage<sup>717</sup>, sur lequel se dessinent des objets qui « parlent », délivrent un message au chercheur qui en fait son matériau d'enquête, mais pour qui la vérité est ailleurs. **Quant à nous, en allant notamment chercher du côté des formes, non pas au sens de « contour » mais de « la**

<sup>714</sup> Jacques Bertin, *Sémiologie graphique. Les diagrammes, les réseaux, les cartes*, Paris, Les réimpressions de l'EHESS, 1998 [1967].

<sup>715</sup> Roland Barthes, *L'aventure sémiologique*, Paris, Éditions du Seuil, 1985. Ce recueil recense les domaines d'application ou d'adaptation de la sémiologie que nous avons cités dans la phrase.

<sup>716</sup> C. Tobelem-Zanin, *op.cit.*, p. 85.

<sup>717</sup> Pour rappel, T. Aguilera, F. Artioli, L. Barrault-Stella, et al., *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*, *op.cit.*

*manière dont quelque chose se matérialise*<sup>718</sup> » nous croyons que la spatialité du droit n'est pas seulement utile à prendre en compte le paysage mais à le faire exister. Le parcours de recherche que Thierry Joliveau relate dans son HDR, orienté vers la construction d'un SIG pour la gestion paysagère, fournit également des preuves à l'appui de cette assertion :

« Le choix du mode de représentation est central dans une démarche de gestion paysagère qui entend relier l'objet matériel, sa réalité sensible et les représentations mentales qu'il génère. En effet une image de ce type fabrique ce dont elle parle dans le même temps qu'elle l'exprime. Illustrer ou figurer le paysage par le mot ou par le trait, c'est en fournir une représentation nouvelle qui vient directement nourrir le paysage. Le paysage n'a d'existence qu'une fois exprimé, médiatisé pour être soumis à autrui. Les documents de la gestion paysagère fabriquent le paysage autant qu'ils le représentent. C'est pourquoi il est indispensable de réfléchir aux caractéristiques des différents modes d'expression en fonction de leur usage<sup>719</sup> ».

De même que la carte fait le droit ou l'action publique, elle fait aussi le paysage. D'une manière générale, la spatialité du PLU(i) est un facteur déterminant dans les processus de *traduction* et d'*interprétation* du paysage, sur laquelle nous fondons notre analyse.

## II. Une méthodologie d'analyse basée sur la comparaison entre le déroulement du processus d'élaboration et sa traduction

### II.1. La traduction à l'épreuve d'une architecture documentaire complexe

#### II.1.1. Cinq cas à la loupe : comment traduire le caractère dynamique du processus d'élaboration dans le document approuvé ?

Parmi les processus d'élaboration de PLU(i) dont les étapes ont été remises en ordre pour les besoins du chapitre précédent (cf. chap. 4), nous avons sélectionné cinq cas, répartis sur trois de nos quatre terrains d'enquête : Lorient agglomération (*PLU de Quistinic*, *PLU de Lanvaudan*), la Communauté de Communes de Brocéliande (*PLUi* dans sa globalité, et cas particulier de la commune de Plélan-le-Grand), et Dinan agglomération (cas particulier de la commune de Plouër-sur-Rance). La méthodologie retenue au sujet du *PLU de Vitré* étant différente (cf. chap. 2), nous réservons les résultats le concernant pour un autre chapitre (cf. chap. 7).

La variation entre l'échelon communal et intercommunal dans le cas des PLUi (C. C. de Brocéliande et Dinan agglomération) se justifie par l'accès plus ou moins équitable que nous avons eu aux échanges entre acteurs à ces deux échelles. Nous avons davantage assisté aux commissions intercommunales à Brocéliande qu'à Dinan, ce qui autorise la double entrée empruntée pour le PLUi de

<sup>718</sup> Dictionnaire *Le Larousse* [en ligne], [consulté le 06.01.22].

<sup>719</sup> Thierry Joliveau, *Géomatique et gestion environnementale du territoire. Recherche sur un usage géographique des SIG*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en géographie et géomatique, vol. 1, parcours 2, Université de Rouen, Rouen, 2004, p. 96.

la C. C. B. Nous rappelons que la reconstitution des processus est permise grâce aux réunions suivies et aux entretiens conduits entre 2018 et 2020 (cf. chap. 2). Jusque-là, chaque catégorie d'acteurs - les élus (chap. 3 et 4), les bureaux d'études et les agents des services publics (chap. 4) - était l'objet d'une attention particulière et les données recueillies auprès de chacune d'elles étaient confrontées, mais pas mélangées comme nous l'entreprenons ici. **Désormais, c'est le processus global qui prime sur les récits qui en sont faits, ainsi que la traduction qui en découle.** Le troisième type de sources dont nous avons besoin pour mener à bien cette enquête est le PLU(i) approuvé. Les quatre dossiers correspondant à nos cas d'étude ont été récoltés en ligne à partir de janvier 2019 jusqu'à juin 2021 (C. C. B.), sur les sites internet des collectivités territoriales concernées et/ou sur le géoportail de l'urbanisme.

Le choix s'est porté sur les processus pour lesquels nous possédions le plus de détails, relatifs à la production matérielle du document. Alors que le chapitre 4 mettait l'accent sur les méthodes, les événements et les jeux d'acteurs qui rythment la chronologie du montage de projet puis sa traduction, ce chapitre 5 accorde plus d'importance aux opérations techniques, et notamment cartographiques, qui servent à « produire » le PLU(i). Par conséquent, pour les entretiens réalisés auprès des techniciens des collectivités et des bureaux d'études, l'attention s'est portée plus avant - par rapport à l'exploitation que nous avons pu en faire dans le précédent chapitre - sur les réponses relatives aux étapes de « fabrication » du PLU(i) au sens « manuel » du terme, et sur le matériel utilisé ainsi que les compétences mobilisées (cf. annexe 2). Nous avons également obtenu de certains de ces acteurs qu'ils dessinent le zonage du PLU(i) dans l'ordre dans lequel ils l'avaient tracé : ce système nous a été particulièrement utile afin de préciser quelques points de nature technique au cours du questionnaire, comme les modalités de délimitation des enveloppes urbaines (cf. figures 130 et 131). En effet, la présente analyse est l'occasion de s'attarder sur les leviers et les contraintes que le travail rédactionnel et graphique fait naître pour la prise en compte du paysage.

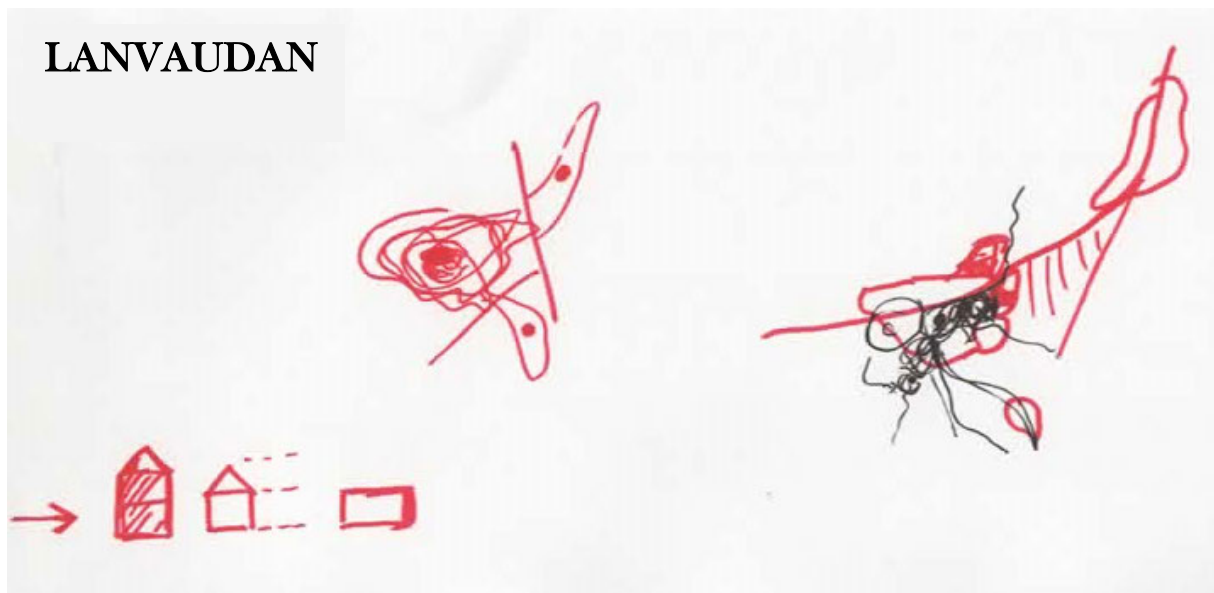


Figure 130 : Schémas réalisés par un technicien de Lorient agglomération relatifs à la construction du zonage des PLU de Lanester et de Lanvaudan (1/2). Au sujet du PLU de Lanvaudan, on reconnaît les trois pôles urbanisés sur le schéma, ainsi que les coupures d'urbanisation (cf. II.2.1).

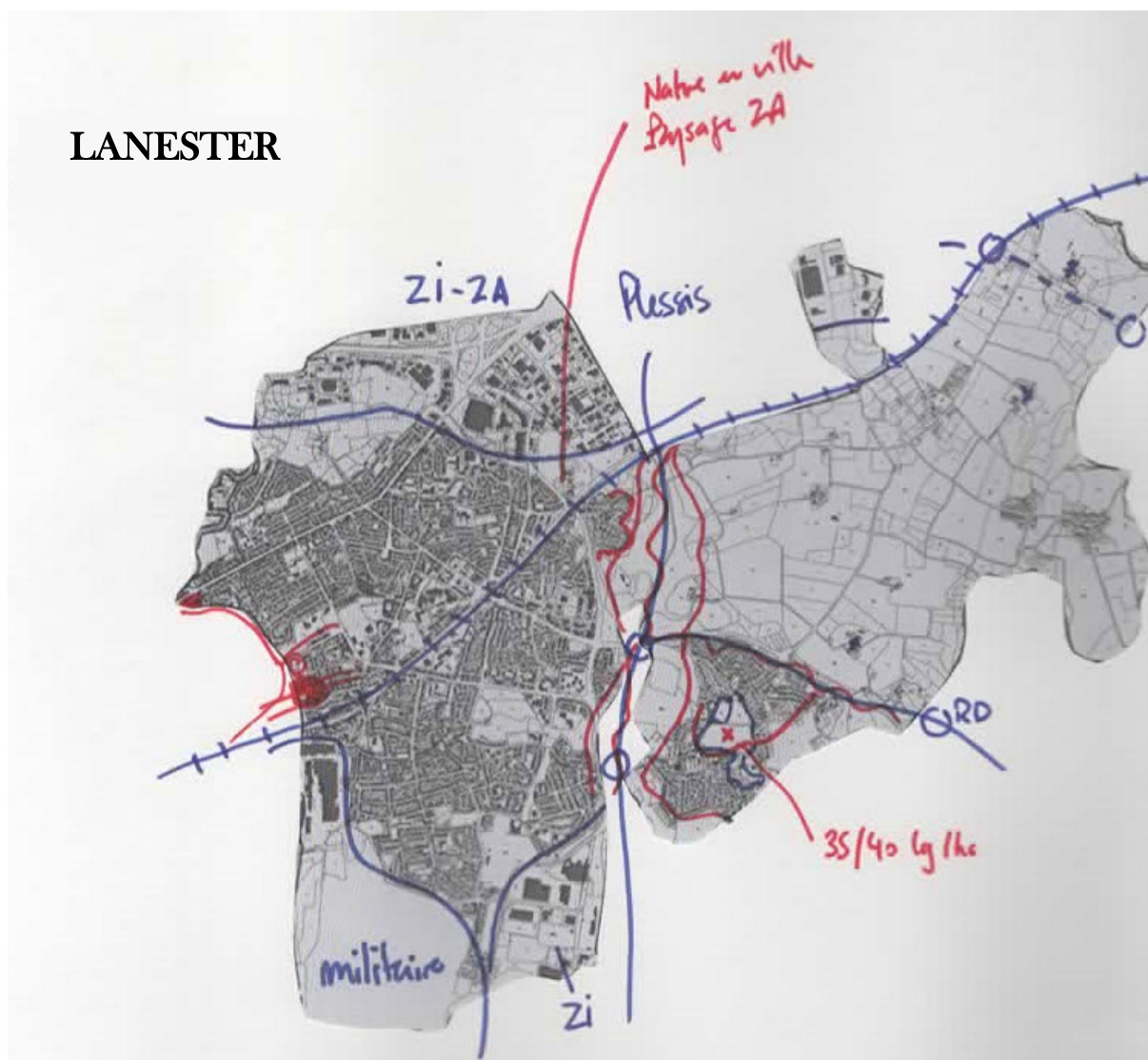


Figure 131 : Schémas réalisés par un technicien de Lorient agglomération relatifs à la construction du zonage des PLU de Lanester et de Lanvaudan (2/2). L'explication donnée en parallèle de l'élaboration du schéma, pour le PLU de Lanester, porte sur la prégnance des frontières naturelles ou anthropiques qui déterminent d'emblée la construction du zonage (ex : la zone militaire, le chemin de fer).

L'originalité de la démarche réside dans la nuance suivante : nous ne nous attachons pas à comptabiliser tous les énoncés<sup>720</sup> qui concernent le paysage dans les PLU(i) sélectionnés<sup>721</sup>, mais à relever ceux qui traduisent les paysages évoqués par les acteurs au cours des réunions d'élaboration auxquelles nous avons assisté. Les entretiens servent alors davantage à compléter les observations conduites face aux acteurs « en situation », par l'intermédiaire de questions ayant pour dessein de revenir sur les discussions passées. Ils peuvent également fournir des éléments de détails supplémentaires, à chercher dans les réponses dont nous venons de cibler les sujets plus haut (aspects techniques). Parmi ces « situations » d'émergence ou « d'officialisation » de paysages d'importance locale, qu'est-ce que l'on « garde », qu'est-

<sup>720</sup> Ce terme est choisi pour désigner à la fois la règle, qui s'applique dans un rapport de conformité, et les autres contenus du PLU(i) qui se situent dans les pièces non opposables (rapport de présentation) ou opposables dans un rapport de compatibilité (PADD, OAP). L'expression est également suffisamment souple pour renvoyer à un document graphique ou écrit.

<sup>721</sup> Chloé Le Mével, dans son mémoire de Master 2 dédié à l'articulation entre trame verte et bleue et paysage au sein des documents d'urbanisme<sup>721</sup>, réalise un recensement exhaustif des phrases où le paysage est cité, à l'intérieur des pièces opposables dans un rapport de compatibilité (PADD, DOO, OAP).

ce que l'on « jette » suite aux arbitrages ? Quel est le niveau de traduction que les PLU(i) atteignent, c'est-à-dire le degré d'*effectivité* de leurs énoncés ? Une limite s'impose immédiatement et fonde la problématique de cet axe de recherche : comment *traduire* le caractère dynamique de ces paysages, issus de l'expérience vécue pendant le montage du PLU(i) ?

On verra que les cinq processus analysés ont tous une porte d'entrée paysagère assez marquée, mais ce qui nous intéresse surtout, on l'aura compris, se situe dans la concrétisation finale de l'itinéraire. Elle nous éclairera non seulement sur la capacité du document à *contenir le paysage* mais aussi à maintenir le même niveau de traduction eu égard à ce qui émerge du processus *du début à sa fin*, même si le principe n'est pas obligatoirement de *tout traduire*. Voici une courte présentation de ces cas d'étude et de leur enjeu majeur :

- **Processus n° 1 : PLU de Quistinic** (cf. figure 132)

Depuis l'étude conduite sur le territoire de Lorient agglomération entre 2014 et 2016, l'unité paysagère « Vallées du Blavet, du Brandifrouet et de la Sarre » à laquelle Quistinic appartient, est considérée comme une sorte de parc naturel à l'échelle de l'EPCI. Parcourir ces espaces vallonnés garantit une « *expérience remarquable de "plongée" loin de l'urbanisation et presque hors du temps*<sup>722</sup> ». C'est pourquoi le processus de planification est abordé avec une attention encore plus marquée à Quistinic que dans d'autres communes, par rapport à la prise en compte de ces paysages exceptionnels dans le projet de territoire. À cette particularité, s'ajoute l'ambition d'une démarche dynamique, presque ludique, à travers des ateliers originaux (réalisation de photographies, de cartes postales, cf. chap. 4), associant étroitement les élus aux réflexions menées par les techniciens de l'agglomération. Quistinic possède alors une équipe municipale en phase avec les objectifs environnementaux de Lorient, ce qui semble *a priori* faciliter l'intégration des mesures relatives aux économies d'énergie, à la sobriété foncière, à la mutation des modes de déplacement...etc., et par extension, à la préservation des paysages. La phase qui nous intéresse s'étend de la fin du diagnostic à l'élaboration du règlement graphique et se focalise sur la délimitation des zones urbanisées. Le paysage entre-t-il en jeu dans la décision au sujet de toutes les zones U (cf. encadré 14) ?

- **Processus n° 2 : PLU de Lanvaudan** (cf. figure 132)

Le PLU de Lanvaudan est pris en charge par les services de Lorient agglomération, comme celui de Quistinic. Les méthodes de planification sont donc peu ou prou les mêmes et la thématique paysagère détient aussi une place de choix dès le démarrage du processus, portée par les techniciens à la suite des experts ayant réalisé l'étude inaugurale (2014-2016). Lanvaudan s'y distingue par une forte identité paysagère composée de reliefs de plissements successifs, qui n'est toutefois pas aussi reconnue et valorisée à l'échelle de l'EPCI que l'unité des trois vallées évoquée précédemment. De plus, les élus se montrent plus réticents qu'à Quistinic eu égard aux nouveaux dogmes et normes urbanistiques et le défi du chargé de mission afin de les faire respecter est de taille. Il prend alors le parti d'amener les propositions par le biais du paysage, si bien que chacune d'elles est justifiée par la perception de l'existant, que l'on peut avoir sur site : *toutes les traductions* tiendront-elles compte de cette trame paysagère ? Le processus commence à la fin du diagnostic et s'achève par la réalisation des OAP sectorielles. Il s'attache à la délimitation des zones urbanisées

<sup>722</sup> Étude paysagère de Lorient agglomération, 2016, p. 234.

puis à la spécification détaillée des orientations à l'intérieur des secteurs en renouvellement ou en extension. S'ajoute donc la difficulté supplémentaire du saut d'échelle spatiale dans ce cas d'étude.

- **Processus n° 3 : PLUi de la C. C. de Brocéliande** (cf. figure 132)

Le PLUi de la C. C. de Brocéliande ne s'ouvre pas sur le paysage mais plutôt sous le signe de la protection du patrimoine bâti, légendaire et « naturel », « *atouts pour le cadre de vie et le tourisme*<sup>723</sup> ». La question paysagère intervient plus tardivement comparativement aux deux premiers processus, mais elle a le mérite de nous faire pénétrer jusque dans la phase d'écriture du règlement écrit, soit à une étape plus avancée du montage du PLU(i). C'est la référence aux anciens PLU des huit communes de l'EPCI qui soulève un débat autour du paysage. Faut-il en reprendre les formulations, certes classiques, mais vagues quant au respect « d'une ambiance et d'une qualité paysagère » figurant dans les dispositions générales et dans le règlement des zones susceptibles d'accueillir de nouvelles constructions ? Quel(s) paysage(s) souhaite-t-on promouvoir à travers le PLUi de la C. C. de Brocéliande ? Les différents acteurs qui participent à son élaboration vont-ils réussir à *trancher* parmi les options qu'ils évoquent successivement au cours de ce processus ?

- **Processus n° 4 : PLUi de la C. C. de Brocéliande (cas particulier de Plélan-le-Grand)**, (cf. figure 132)

Plélan-le-Grand est la commune motrice de la C. C. de Brocéliande en termes de dynamisme sur le plan du développement durable et la deuxième localité en termes de nombre d'habitants. Ce processus se démarque des autres en ce qu'il débute par un retour en arrière, qui nous ramène en 2013, lors de l'ancienne procédure de planification territoriale. Il se clôture sur la réalisation des OAP sectorielles. L'idée est que la réflexion sur l'économie foncière dans le PLUi s'inspire directement d'une expérience vécue pendant la rédaction de l'ancien PLU de Plélan-le-Grand. Cette dernière émane d'un paysagiste-conseil de l'État et met en relief des cônes de vue et des structures paysagères à prendre en considération dans les choix d'aménagement. Le maire de Plélan-le-Grand exprime en 2019 le souhait de poursuivre les efforts selon cette référence. Or il s'agira aussi bien de rétrocéder des espaces initialement prévus pour l'extension de l'urbanisation autour du centre-bourg, que d'entamer un débat autour des problématiques issues de la densification du bâti, par un maire très sensible aux questions écologiques (trames vertes et bleues, ressources naturelles, énergie). La thématique paysagère autorisera-t-elle une telle ouverture vers ces enjeux et ces espaces fermés et contraints, par opposition aux points de vue auxquels elle est jusque-là associée, qui offrent des perspectives sur la campagne environnante ?

- **Processus n° 5 : PLUi de Dinan agglomération (cas particulier de Plouër-sur-Rance)**, (cf. figure 132)

Le processus n° 5 est le seul à couvrir la quasi-totalité de la temporalité d'élaboration du PLUi. L'intérêt de sélectionner une commune, parmi les 64 que réunit l'agglomération de Dinan, est d'observer les conséquences du basculement d'échelles entre le diagnostic et le PADD, qui s'effectuent au niveau de groupes de travaux sectoriels réunissant sept à huit communes, et le règlement, qui nécessite un zoom à la parcelle, surtout pour la partie graphique. En outre, Plouër-

<sup>723</sup> PLUi de Brocéliande, PADD, p. 6.

sur-Rance constitue un pôle de relai de proximité « estuarien » aux caractéristiques paysagères marquées à l'échelle de l'EPCI, puisque la Rance dessine l'une des lignes de force majeures du territoire. Nous gageons donc que le paysage puisse être utilisé comme pivot pour réduire l'écart ou le saut entre ces deux étapes principales. Le paysage fait son apparition de manière précoce dans le processus, mais il renvoie essentiellement au « remarquable » et à l'enjeu de valorisation touristique. La Rance est un espace répondant à ces deux critères ; or même les dispositions débattues par secteurs doivent s'harmoniser ensuite sur l'ensemble du territoire intercommunal pour être intégrées à un seul et même règlement.

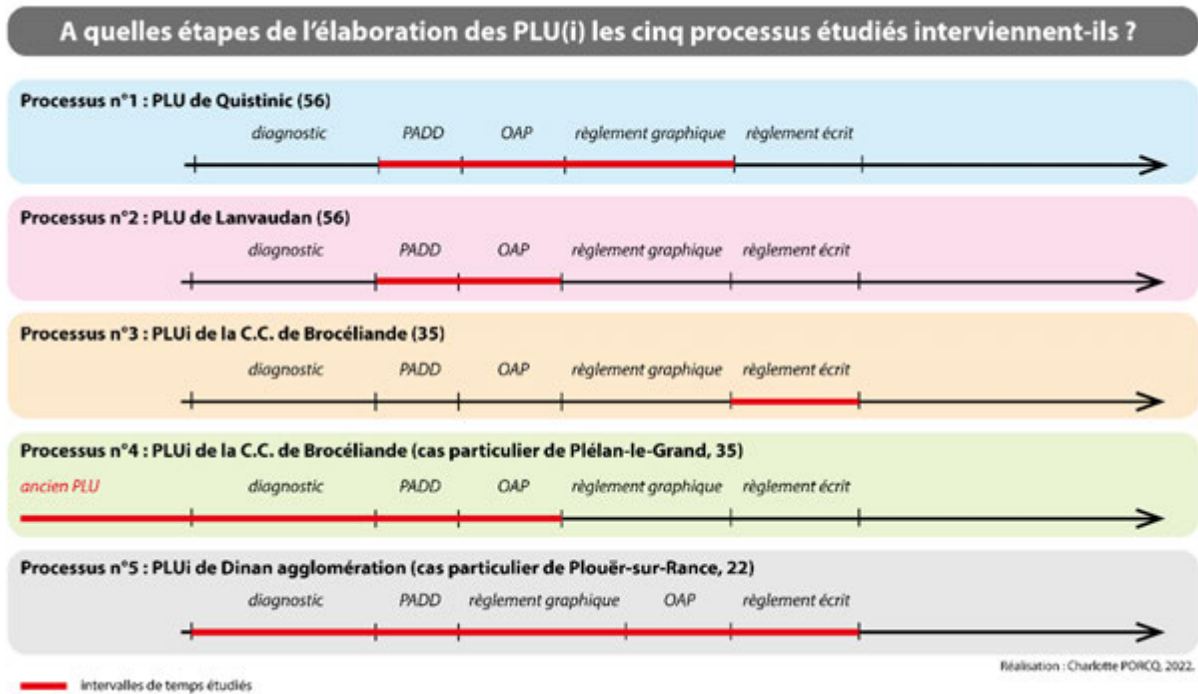


Figure 132 : Chronologie des cinq processus étudiés dans le chapitre 5

### II.1.2. Le recensement des traductions à partir des PLU(i) approuvés, pour chaque étape des processus

De grands tableaux ont été conçus pour faciliter la « dissection » des PLU(i). Après avoir séparé le processus en *étapes*, qui occupent les lignes du tableau et distinguent les objectifs d'élaboration au fur et à mesure de leur évolution, le reste du contenu s'organise en trois grands ensembles verticaux (cf. tableau 17) :

- 1) la **phase de négociation et d'arbitrage** à gauche qui concerne l'élaboration du PLU(i), partant des objectifs de départ, à ceux qui sont définitivement sélectionnés après concertation entre acteurs, réflexion individuelle ou expérience de terrain (flèche « arbitrages ») ;
- 2) au centre, la **traduction ou les traductions** que nous interprétons comme étant celle(s) qui conserve(nt) une *mémoire* de l'étape concernée, en prenant soin de préciser dans quelles pièces du PLU(i) elles apparaissent (cf. figure 133), sachant que plus on va vers la droite, plus elles ont une valeur prescriptive (flèche « des pièces les moins opposables aux plus opposables ») ;
- 3) à droite enfin, **une rubrique de remarques personnelles**, qui consigne des notes et des idées eu égard aux éléments que nous estimons ne pas avoir été traduits.

Le tableau propose deux sens de lecture (cf. tableau 17), horizontal tout d'abord, qui confronte ligne par ligne chaque séquence de travail à sa traduction dans le document. Cette lecture correspond à proprement parler à la *comparaison* que nous souhaitons mener. Chaque cellule inventorie une traduction différente. Chacune d'elles est complétée par l'indication du ou des acteurs qui en sont les initiateurs, et de la source à partir de laquelle nous piochons les renseignements à son sujet. Dans la partie centrale, certaines traductions se voient associer la mention « réunion » ou « entretien » en plus de la mention « document ». Cela signifie alors que la traduction observée dans le document a été commentée en tant que telle - dans sa forme écrite ou graphique - par le ou les acteurs rencontrés. Ensuite, la lecture verticale du tableau insiste sur le cheminement du processus dans le temps.

PIECES NON OPPOSABLES	PIECES OPPOSABLES (rapport de compatibilité)	PIECES OPPOSABLES (rapport de conformité)	ANNEXES
<b>Rapport de présentation</b>			
<b>Diagnostic</b>	<b>PADD</b>	<b>Règlement</b>	<b>Annexe sanitaire</b> (traitement des eaux)
<b>Etat initial de l'environnement</b>	<b>Projet d'Aménagement et de Développement Durable</b>	<b>Règlement graphique</b> Zonages U, AU, A et N et autres légendes graphiques	<b>Servitudes d'Utilité Publique</b> (protection du patrimoine, équipements de transports ou d'énergie, prévention des risques...)
<b>Evaluation environnementale</b>			
<b>Justification des choix</b>	<b>OAP</b>	<b>Règlement littéral</b> Par zone	
<b>POA</b> Programme d'Orientations et d'Actions uniquement imposé aux territoires soumis à des obligations de PLH et de PDU ce qui justifie souvent l'appellation PLUI « trois en un », puisque le PLUI les absorbe au sein du POA	<b>Orientations d'Aménagement et de Programmation</b>		

Figure 133 : « Rappel des documents présents dans un PLU (ou un PLUi) », in M. Gigot, A. de Lajartre, « Le plan local d'urbanisme français : un instrument orienté de pédagogie citoyenne du paysage », *Projets de paysage*, n° 18, 2018 [en ligne], figure 2.



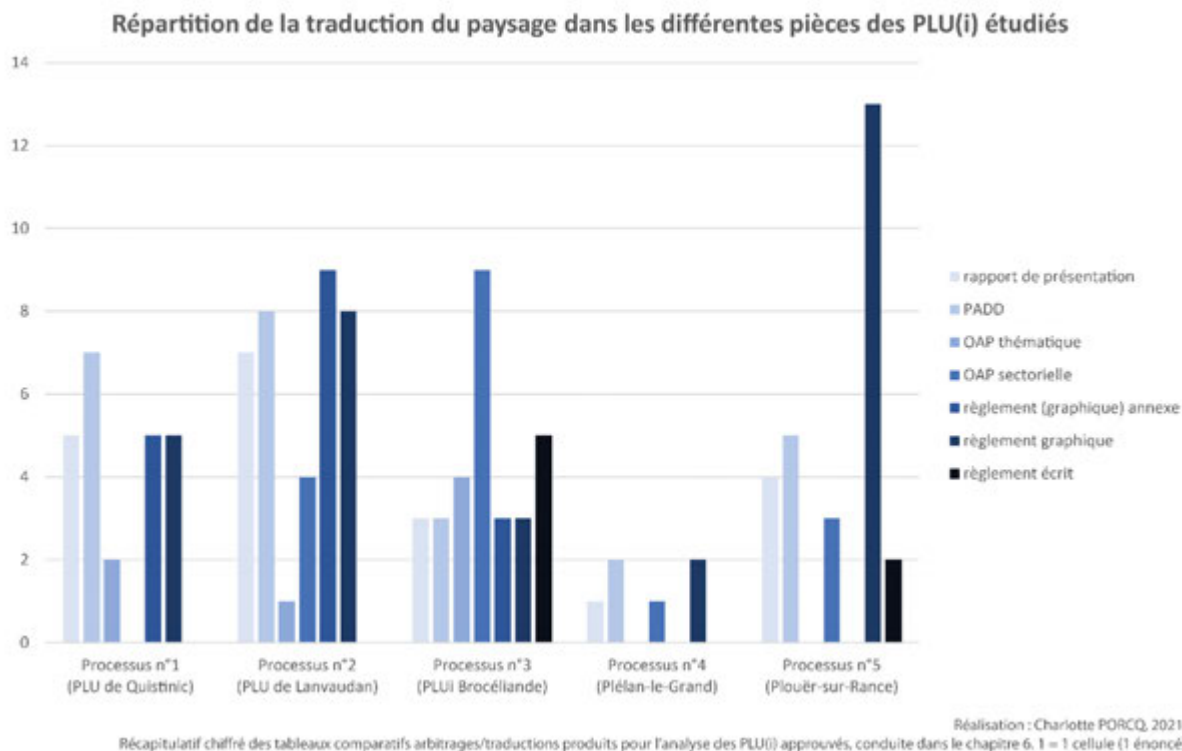
Tableau 17 : Exemple de tableau dans lequel s'effectue le recensement des étapes d'élaboration et des traductions correspondantes

Les zones urbanisées de Quistinic : des objectifs de départ à la traduction validée dans le PLU approuvé

CHRONOLOGIE DU PROCESSUS D'ÉLABORATION		DES PIÈCES LES MOINS OUSABLES AU PLUS OUSABLES				Mise à jour
ARBITRAGES	OBJETIF	dans le cadre de la planification	dans le PLU	dans une OAP	dans le règlement municipal	dans le règlement municipal
Page n°1	Définir les limites et le statut de la zone urbanisée de Quistinic.	Expliciter dans le plan d'élaboration de la zone urbanisée de Quistinic les limites et le statut de la zone urbanisée de Quistinic.	1.1. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".	1.1. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".	1.1. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".	1.1. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".
Page n°2	Définir les limites et le statut de la zone urbanisée de Quistinic.	Expliciter dans le plan d'élaboration de la zone urbanisée de Quistinic les limites et le statut de la zone urbanisée de Quistinic.	1.2. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".	1.2. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".	1.2. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".	1.2. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".
Page n°3	Définir les limites et le statut de la zone urbanisée de Quistinic.	Expliciter dans le plan d'élaboration de la zone urbanisée de Quistinic les limites et le statut de la zone urbanisée de Quistinic.	1.3. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".	1.3. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".	1.3. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".	1.3. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".
Page n°4	Définir les limites et le statut de la zone urbanisée de Quistinic.	Expliciter dans le plan d'élaboration de la zone urbanisée de Quistinic les limites et le statut de la zone urbanisée de Quistinic.	1.4. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".	1.4. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".	1.4. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".	1.4. "Définir le statut de la zone urbanisée de Quistinic".

Sources : Charlotte PORCQ, 2021. L.4. pour les données collectées en 2018 et 2020, et les documents d'urbanisme approuvés entre 2018 et 2021.

### II.1.3. Le risque de dilution de la traduction dans les différentes pièces et « versions » du PLU(i)



**Figure 134 : Une répartition de la traduction inégale entre les différentes pièces des PLU(i), et variable selon les processus**

Un premier survol des tableaux réalisés permet de constater qu'ils comptabilisent chacun un assez grand nombre de traductions - sauf pour le processus n° 4 qui concerne un sujet beaucoup plus ciblé et restreint que les autres. Elles sont éclatées parmi les sept pièces du PLU(i), examinées systématiquement (cf. figure 134) :

- ce qui est plutôt bon signe si l'on admet que la traduction du paysage doit être réalisée du rapport de présentation jusqu'au règlement ;
- ce qui devient une limite si l'on admet que chaque pièce n'a pas la même valeur ou force d'action, c'est-à-dire le même poids, tant sur le plan juridique, qu'en termes de fréquence et de facilité d'usage par les acteurs.

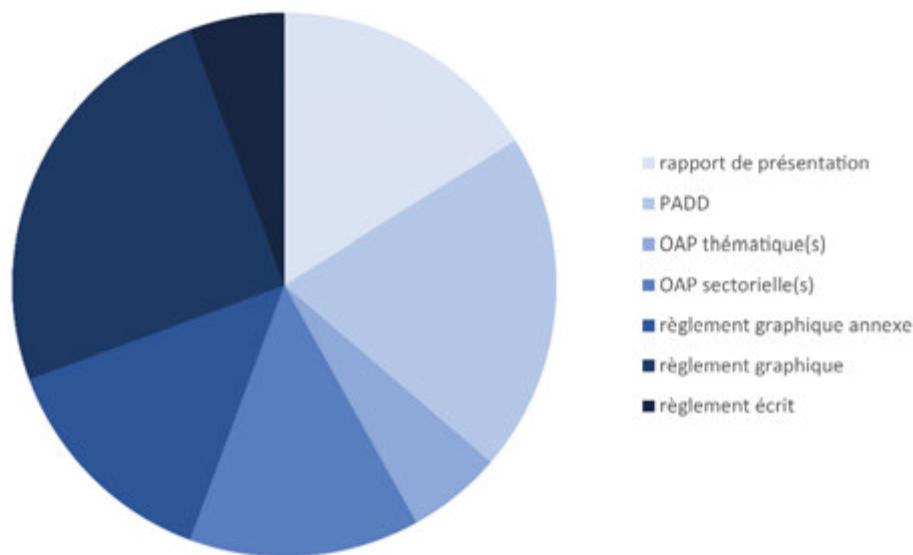
L'histogramme qui confirme cette observation a été réalisé en additionnant le nombre de cellules par colonnes, ce qui donne 1 cellule = 1 énoncé du PLU() = 1 dans le diagramme. Entre les processus, la répartition est inégale : chacun d'entre eux exploite en priorité **une pièce différente** (cf. figure 134). C'est pourquoi il est plus aisé d'ébaucher quelques conclusions tous processus confondus lorsque des tendances nettes se dégagent (cf. figure 135). On note globalement une plus grande utilisation du règlement graphique et du PADD, et un moindre usage des OAP thématiques et du règlement écrit.

Les pièces du PLU(i) ont été classées selon les critères suivants (cf. figures 134 et 135) :

- 1) pour rappel et avant tout autre critère, **des moins opposables aux plus opposables** (cf. figure 133) ;
- 2) dans le cas où le *régime d'opposabilité* est identique, et ne suffit pas à départager les pièces :

- a. **des moins probablement consultées aux plus « fréquentées »**, afin de ranger le PADD par rapport aux OAP thématiques et aux OAP sectorielles (ces dernières sont plus consultées que les deux précédents), puis le règlement *annexe* par rapport au règlement graphique (plus consulté que le précédent) ;
- b. **des plus sujettes à une fausse interprétation aux moins soumises à cette marge d'erreurs**, pour décider d'un ordre entre le règlement graphique et le règlement écrit, ayant de nombreuses fois vécu en réunion d'élaboration des demandes de clarification au sujet des représentations cartographiques.

Répartition de la traduction du paysage dans les différentes pièces des PLU(i) approuvés (tous processus confondus)



Réalisation : C. PORCQ, 2021. Récapitulatif chiffré des tableaux comparatifs arbitrages/traductions produits pour l'analyse des PLU(i) approuvés.

Figure 135 : Une répartition de la traduction inégale entre les différentes pièces des PLU(i), tous processus confondus

Que nous apprend la lecture du diagramme circulaire à propos du premier critère (cf. figure 135) ? Il s'avère que le paysage est proportionnellement davantage traduit **dans des pièces non opposables, ou opposables dans un rapport de compatibilité**, que de conformité. Cela s'explique notamment par la souplesse formelle de celles-ci (au sujet des OAP, cf. chap. 3, I.1.2) : le recours aux photographies, par exemple, y est courant alors qu'elles sont absentes dans le règlement écrit. Il en résulte que le paysage est surtout affaire de préconisation et moins d'obligation. On peut aussi interpréter que le paysage est proportionnellement davantage traduit dans **des pièces opposables que dans des pièces non opposables**. Ce résultat plutôt positif est confirmé par l'histogramme (cf. figure 134), où l'on voit que mis à part le *PLU de Quistinic*, les autres PLU(i) font - quantitativement et non qualitativement parlant - **un plus grand usage des pièces opposables**.

La question de la consultation des documents par les acteurs qui doivent s'en saisir apparaît ensuite comme une vraie problématique, si l'on réfléchit en toute logique à la fréquentation des pièces les plus valorisées (cf. figure 134). Les traductions des processus n° 1 et n° 2 montrent par exemple un certain déséquilibre **en faveur du PADD et du règlement annexe**, alors que les chances de se référer à ces deux pièces sont *a priori* moindres. Le PADD est normalement traduit dans les outils réglementaires, aussi peut-on estimer qu'il n'est pas obligatoire de « remonter » jusqu'à lui, c'est-à-dire au projet d'aménagement

global de territoire, du moins dans le cadre des autorisations d'urbanisme. Quant au règlement dit « annexe », son appellation porte en elle-même ses limites : s'il est *annexe*, cela signifie-t-il que ses prescriptions ont moins d'intérêt ? Le programme ANR « PLU patrimonial » a creusé le sujet des annexes du PLU en insistant sur la position de celles-ci à l'intérieur du dossier : si elles sont annexées au règlement, alors elles ont la même valeur que lui, et si elles sont placées aux côtés des annexes sanitaires et des servitudes d'utilité publique, alors elles ne sont « qu'annexes » au sens « péjoratif » du terme<sup>724</sup>. Au-delà de ce qui est prévu par le Code de l'Urbanisme, il serait bienvenu de vérifier quelle est la prise en main du PLU(i) dans ses nombreuses composantes par les acteurs, en poursuivant l'enquête de terrain, ainsi que nous l'avons déjà préconisé plus haut (cf. I.1.4).

Achevons ce commentaire par le dernier critère de classement. **Les pièces comportant nécessairement des cartes ou habituellement des schémas de localisation** (OAP, règlement graphique) **sont plus sollicitées que les parties plus rédigées** (rapport de présentation, règlement écrit), comme nous le montre toujours le diagramme en secteur (cf. figure 135). Or, comme nous l'avons rappelé grâce aux résultats de l'enquête par entretiens avec les élus (cf. I.2.1), tandis que 60 % des remarques positives portent sur la facilité de lecture et de manipulation des OAP, 30 % des remarques négatives adressées à l'encontre du PLU(i) finalisé concernent le règlement graphique (cf. figure 127). En s'intéressant de plus près à la capacité de compréhension des figurés, telle qu'elle est commentée par ces mêmes acteurs, on s'aperçoit que 78 % des retours négatifs pointent aussi le règlement graphique<sup>725</sup>. Cela pose donc la question de la justesse de l'interprétation des cartes dans le cadre de l'application du PLU(i).

**Ce diagnostic en trois points méritera d'être revu ultérieurement, à la lumière des résultats fournis par une addition pondérée de ces mêmes traductions. La pondération du calcul s'effectuera en fonction des critères choisis (cf. II.3) afin d'en évaluer l'effectivité, et les schémas de répartition subiront nécessairement des modifications, dont l'ampleur reste à déterminer.** Pour l'heure, nous avons réalisé un inventaire chiffré simple des traductions répertoriées dans les grands tableaux, de sorte à avoir une idée des défis lancés par l'architecture complexe du document, qui influe sur la réception de son contenu. Cette future opération aura l'avantage de compléter l'analyse quantitative par une analyse qualitative du contenu en lui-même.

Avant cela, nous nous sommes penchés sur les modalités d'accès aux PLU(i), dont nous avons commencé à esquisser l'importance. **Certains volets sont-ils plus faciles à obtenir ou plus aisément consultables ?** En effet, l'accès aux documents aura des conséquences aussi bien en termes de prise en compte de toutes les informations nécessaires - c'est alors le risque d'omission qui fluctue - qu'en termes de qualité d'interprétation des données. De plus, où que l'on aille lire ou télécharger le PLU(i), a-t-on accès à la même version ? Nous relevons quatre modes d'accès distincts, en précisant que nous ne retenons que les modes directs<sup>726</sup> :

<sup>724</sup> Équipe de l'ANR PLU patrimonial, *Le PLU patrimonial, éclairages pour l'action*, Angers, 2019, p. 40-41.

<sup>725</sup> Statistique obtenue grâce au logiciel MAXQDA, dans lequel les entretiens avec les élus ont été codés, à l'aide de rubriques et de thèmes créés par nos soins (annexe 4). Ce pourcentage est issu du croisement entre les sous-codes « +/- compréhension des figurés / du littéral » et « règlement graphique », en précisant que cette co-occurrence ne devait être calculée que pour les remarques négatives ayant trait à la « qualité du document ». La même requête, en ne prenant en considération que les remarques positives cette fois, nous donne le résultat suivant : 50 % des remarques positives au sujet du caractère aisément compréhensible des pièces du PLU(i), sont affectées au règlement graphique. Il y a donc une ambivalence des résultats par rapport au règlement graphique, qui dénotent certainement une grande variation d'opinion d'un acteur à l'autre.

<sup>726</sup> Nous sous-entendons des modes « indirects » comme le certificat d'urbanisme intégré à un acte de vente par exemple, qui délivre les informations de situation urbanistique du bien au regard du PLU(i), et qui peut être

- 1) **la consultation en mairie** au format papier ou numérique ;
- 2) **le site internet de la collectivité territoriale concernée**, sur lequel l'intégralité des pièces est disponible au téléchargement, à partir desquelles nous avons conduit notre analyse car ce sont celles qui ont été travaillées dans les réunions suivies ;
- 3) **l'application mise en place par la collectivité territoriale concernée**, qui permet une visualisation cartographique interactive : en cliquant sur une parcelle, la règle associée s'affiche et l'encadré renvoie au document téléchargeable correspondant à la ou les prescriptions qui s'applique(nt) à cet endroit (cf. figure 136) ;
- 4) **le Géoportail de l'Urbanisme (GPU)**, via le portail cartographique qui fonctionne comme l'application décrite ci-dessus, ou la recherche avancée qui délivre une fiche de renseignements généraux (date de téléversement et de publication, éventuellement de mise à jour ultérieure...etc.) ainsi qu'un lien de téléchargement des pièces écrites du PLU(i), mais aussi des données géographiques seules.

L'avantage de la visualisation cartographique à travers une application dédiée, de type « WebSIG<sup>727</sup> » est d'établir **un système de renvoi entre les pièces du PLU(i)**, puisqu'à partir du zonage qui se déploie à l'écran, des chemins sont créés vers les éléments graphiques ou écrits qui n'y apparaissent pas. Cela permet de contourner certaines lacunes du document « papier » : par exemple, tandis que le règlement graphique du *PLU de Lanvaudan* indique les zones concernées par des OAP sectorielles par le biais de hachures (cf. figure 136), celui du *PLUi de la C. C. de Brocéliande* ne les fait pas figurer<sup>728</sup>. Le risque réside, on l'aura compris, dans l'oubli de s'y référer et donc de passer à côté des orientations qu'elles délivrent. Par l'intermédiaire du WebSIG néanmoins, chaque parcelle se voit rattachée à toutes les prescriptions qui la concernent, qu'elles proviennent :

- d'une OAP sectorielle ou thématique ;
- d'un inventaire de protection d'éléments paysagers ;
- que le secteur soit concerné par une servitude particulière ou désigné comme emplacement réservé (cf. figure 137).

Le géomaticien de la C. C. B. nous a confié s'être tout spécialement concentré sur ces fiches en ligne, de même que sur le moyen de réaliser une jonction efficace entre le SIG intercommunal et le logiciel employé par les instructeurs du droit des sols. Au moment où nous l'avons interrogé, en décembre 2019, il travaillait sur la possibilité de produire des certificats d'urbanisme automatisés, reprenant les points listés dans le SIG. La plateforme WebSIG propose en tout cas d'adopter une échelle de référence plus adaptée aux procédures d'autorisation d'urbanisme : la recherche est d'abord cadastrale du côté du juriste, et les techniciens font en sorte de caler le SIG sur le cadastre. De plus, alors que ce basculement a été identifié comme point d'achoppement dès le démarrage de ce chapitre, car difficilement conciliable avec

---

commenté par le notaire auprès de ses clients. De plus, outre les accès internet que nous indiquons ici, il existe d'autres plateformes parallèles telles que GéoBretagne dont le catalogue liste des données hébergées sur d'autres sites, ceux des collectivités territoriales notamment pour les PLU(i). GéoBretagne se présente comme le partenariat breton des données géolocalisées, mis en place par la Préfecture de la région Bretagne et la Région Bretagne. Il organise une collecte de données mais agit aussi en tant que relai vers les différents contributeurs.

<sup>727</sup> Cf. entretien avec Monsieur Y. T., géomaticien, le 17 décembre 2019.

<sup>728</sup> Lorsqu'il s'agit d'une zone AU, les instructeurs savent qu'il y a obligatoirement une OAP associée. Cependant les OAP peuvent s'étendre à d'autres zonages (essentiellement la zone U). En outre, les OAP thématiques, qui concernent en général la totalité du territoire, sauf précision contraire, ne sont pas forcément automatiquement consultées, du fait de leur caractère récent et « souple » en termes de réglementation, contribuant souvent à un manque d'appropriation.

l'échelle du paysage (cf. I.1.2), la navigation est rendue très fluide, de la plus grande à la plus petite échelle et vice-versa.

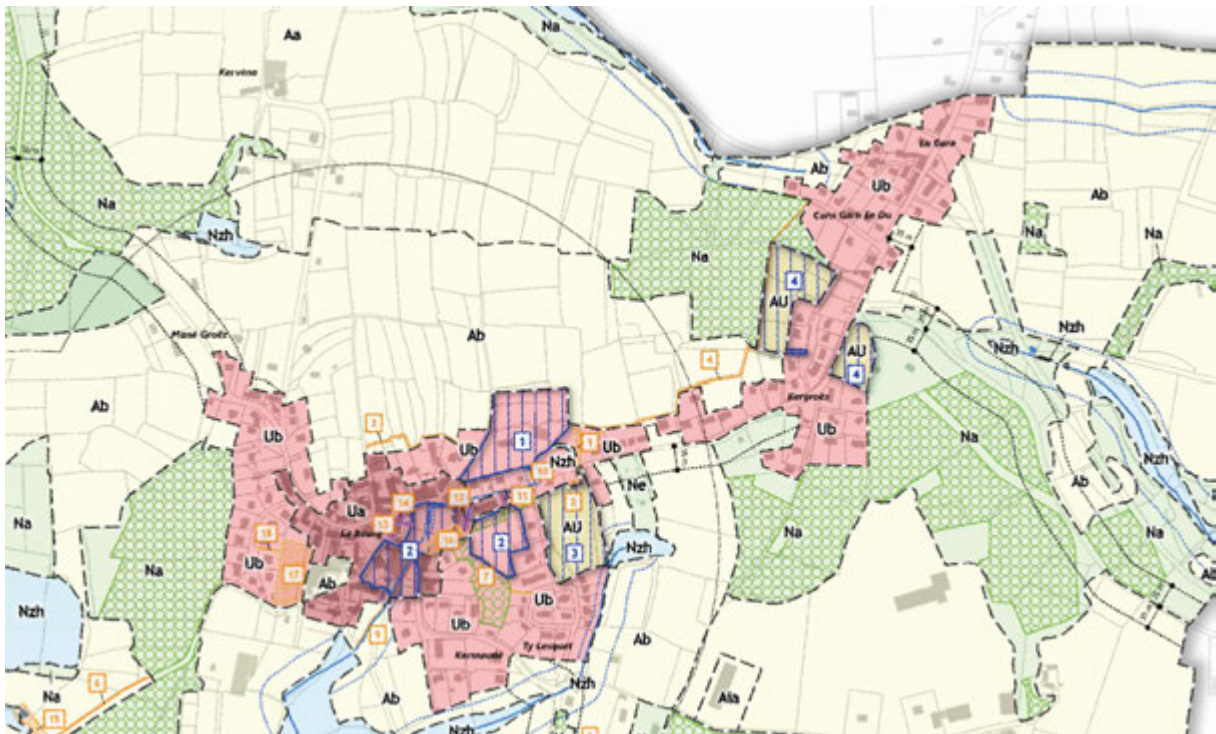


Figure 136 : Extrait du règlement graphique du PLU de Lanvaudan, 2019. Les secteurs d'OAP sont indiqués en hachures bleues.

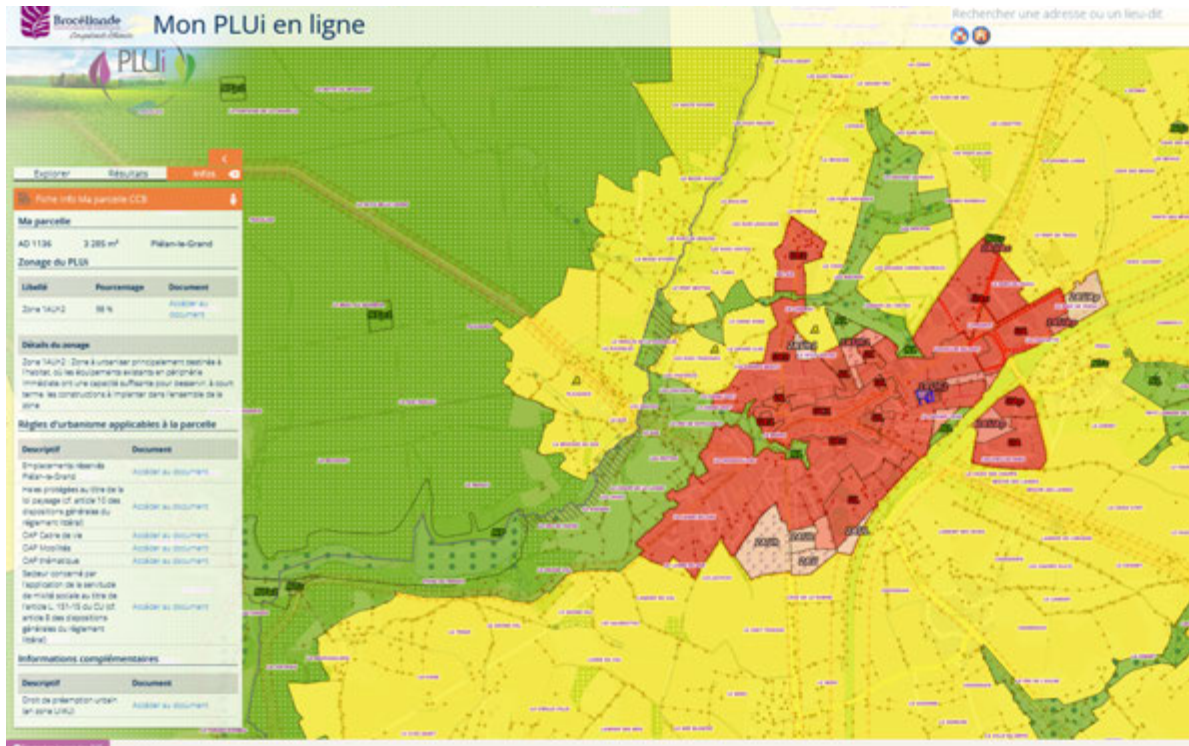


Figure 137 : Capture d'écran de l'application WebSIG sur laquelle le PLU de la C. C. de Brocéliande est consultable et téléchargeable (<https://geoservices.business-geografic.com/adws/app/3f6e8f5b-1dad-11eb-88f4-d32e9449fb6d/>)

Les liens de téléchargement disponibles sur internet ne doivent pas être négligés non plus, en particulier lorsqu'ils permettent de recomposer soi-même une base SIG avec des couches dédiées au(x)

règlement(s) d'urbanisme. Au sujet du GPU, nous avons d'ailleurs insisté sur la possibilité d'obtenir les données spatialisées indépendamment des données rédigées, sous la forme de points, de lignes et de polygones, directement transférables dans des logiciels de SIG comme QGIS. Ce paramètre constitue un stade supplémentaire dans la mise à disposition des PLU(i), dont l'intérêt se manifeste sur le plus long terme. **Il est possible d'apporter des modifications de mise en forme, de faire des ajouts ou de compiler d'autres informations auprès desquelles le zonage du PLU(i) acquiert un nouvel écho<sup>729</sup>.** Ces fonctionnalités gagnent en importance à partir du moment où le PLU(i) est en cours de révision, jusqu'à des interprétations conduites dans le cadre de recherches comme la nôtre. On pourrait en outre imaginer que des informations relatives au paysage soient inscrites dans **les métadonnées**, en admettant qu'elles sont difficiles à traduire graphiquement. Thierry Joliveau explique que n'importe quel document peut être intégré à un SIG « à condition [...] que la représentation soit localisable<sup>730</sup> ». Ainsi, les données spatialisées seraient un vecteur de représentations paysagères, facilitant la collecte et le classement à défaut d'en assurer une visualisation fidèle et optimale.

**Au total, deux écueils majeurs sont résorbés par l'informatisation des PLU(i) (dispersion entre les pièces documentaires, saut d'échelles), et des opportunités s'ouvrent quant à la maîtrise de l'évolution des documents d'urbanisme dans le temps (cf. chap. 6, 7). Ces pistes d'action n'exonèrent malheureusement pas d'y trouver des points négatifs, qui constituent éventuellement des freins pour la mise en œuvre des objectifs de qualité paysagère dans l'aménagement du territoire.** Depuis l'ordonnance du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique, les collectivités ont pour obligation de dématérialiser leur PLU(i). Elles doivent pour cela utiliser le géostandard produit par le Conseil National de l'Information Géographique (CNIG), qui sert à « uniformiser les informations minimales de description des PLU et PLUi<sup>731</sup> ». Les buts poursuivis sont les suivants<sup>732</sup> :

- 1) « construire une mémoire collective et pérenne », motif qui nous alerte tout particulièrement, d'autant plus qu'il est placé en premier ;
- 2) « mieux échanger l'information » ;
- 3) « simplifier l'accès aux documents ».

Cette mise en forme permet un versement de tous les PLU(i) approuvés sur le Géoportail de l'Urbanisme (GPU) dont la création date de 2013<sup>733</sup>, et la première version fonctionnelle de 2016. L'opposabilité du PLU, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, est soumise au dépôt sur cette plateforme, au format exigé. Les territoires étudiés dans cette thèse ont utilisé les versions 2017b (du 03.10.2018), 2017c (du 15.11.2019) ou 2017d (du 17.02.2021), suivant la date de l'approbation de leur PLU(i) et de leur téléversement.

<sup>729</sup> Cela ouvre à de multiples croisements, ne serait-ce que pour des étudiants, mais aussi pour tous les bureaux d'étude.

<sup>730</sup> Thierry Joliveau, *op.cit.*, p. 101.

<sup>731</sup> Arnauld Gallais, Leslie Lemaire, Alexandra Cocquière, *Prescriptions nationales pour la dématérialisation des documents d'urbanisme, Standard CNIG PLU, v2017d*, février 2021 [en ligne], p. 3, [consulté le 10.12.2021]. Le géostandard détermine, entre autres : « 1) le modèle conceptuel des données, le catalogue d'objets et son implémentation ; 2) les règles d'organisation et de codification des données (notamment le format, l'organisation et le nommage des fichiers) ; 3) les règles de topologie (la structuration des données spatiales) ; 4) le système de géoréférencement (l'attribution de coordonnées géographiques) », p. 7.

<sup>732</sup> *Ibidem*, p. 6-7.

<sup>733</sup> Ordonnance du 19 décembre 2013 déjà citée.

« Toutefois, dans la pratique, cette transformation prend du temps et rencontre des obstacles de mise en œuvre, notamment auprès des petites communes et d'intercommunalités qui ne voient pas l'intérêt ou n'ont pas les moyens financiers ou techniques de répondre à ces nouvelles injonctions<sup>734</sup>. »

En effet, il appartient aux mairies ou aux intercommunalités d'opérer la « géostandardisation » de leur PLU(i), ce pourquoi le CNIG recommande de « rendre contractuel le géostandard dans les marchés qu'elles passent avec leur prestataire<sup>735</sup> ». Dans les faits, les EPCI disposant d'un service SIG s'appuient largement sur les compétences de leurs techniciens si ce n'est pour exécuter cette tâche, dans l'idéal à partir des fichiers au format *Shapefile* (.shp) fournis par les bureaux d'études, du moins pour effectuer une vérification des données avant de les rendre publiques<sup>736</sup>. On se doute par conséquent des difficultés en termes de coût et de ressources humaines que cela peut occasionner pour les plus petites collectivités. En outre, les données à « convertir » proviennent parfois de démarches participatives menées au cours de l'élaboration du PLU(i), c'est-à-dire qu'elles remontent directement du « terrain » (cf. encadré 16).

Parfois, il arrive que le GPU ne contienne pas la totalité de ce que la forme non dématérialisée du PLU(i) énonce, ou qu'il la transcrive mal. Il en va ainsi de « la version CNIG » du PLU(i) de Dinan agglomération, qui semble de prime abord ne pas prendre en compte les cônes de visibilité du document original, pour lesquels un figuré « standard » est pourtant prévu (angle aigu de couleur orange) : « point de vue, perspective à préserver et à mettre en valeur » (cf. figure 140). De fait, dans le géostandard<sup>737</sup>, les dispositions relatives à l'article L. 151-19 du Code de l'Urbanisme qui donnent entre autres la possibilité de sauvegarder des percées visuelles, sont consignées dans la catégorie principale <PrescriptionUrbaType<sup>738</sup>>, alors que les éléments classés dans le tableau <InformationUrbaType<sup>739</sup>> et <Habillage<sup>740</sup>> sont annexes. En réalité, les cônes de visibilité présents dans le PLU(i) sont bel et bien recensés mais à l'aide d'une étoile, que l'on retrouve associée à tous les autres « éléments de paysage » identifiés, régis par les articles L. 151-19 et L. 151-23 du *Code de l'urbanisme* (cf. figure 140). On peut s'attarder sur l'exemple du hameau de Lyvet à la Vicomté-sur-Rance et comparer la version « VMAP<sup>741</sup> » à celle disponible sur le GPU, aux coordonnées 330900.81 ; 6832877.7 (EPSG 2154-Lambert 93), afin de constater ce décalage de l'une à l'autre (cf. figures 138 et 139). Tandis que les cônes de visibilité font l'objet

<sup>734</sup> Boris Mericskay, « Les effets de l'*open data* et du *big data* dans la fabrique des cartes de l'action publique : entre repositionnement des acteurs et démonopolisation de l'expertise autour des données territoriales, in Thomas Aguilera, Francesca Artioli, Lorenzo Barrault-Stella, et al., *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021, p. 119.

<sup>735</sup> A. Gallais, L. Lemaire, A. Cocquière, *op.cit.*, p. 8.

<sup>736</sup> Nous avons rencontré le géomaticien qui a travaillé sur le PLU(i) de la C. C. de Brocéliande le 17 décembre 2019 et il nous a renseigné sur le fait que le cahier des charges pour le recrutement du groupement de bureaux d'études en 2017 obligeait à un rendu au format standard. En revanche, il a admis avoir réalisé un travail de contrôle important avant de verser les données sur le GPU.

<sup>737</sup> A. Gallais, L. Lemaire, A. Cocquière, *op.cit.*

<sup>738</sup> « Outre le zonage réglementaire, les documents graphiques font apparaître les secteurs visés par les OAP, elles aussi opposables au droit de construire (art. L. 151-6 et L. 151-7, et R. 151-6 à R. 151-8 C. urb.), les secteurs, périmètres et éléments ponctuels pour lesquels des contraintes et possibilités spécifiques sont définies par le règlement du PLU (art. L. 151-8 à L. 151-42, et R. 151-9 à R. 151-50 C. urb.) », *ibidem*, p. 14.

<sup>739</sup> Il s'agit des annexes obligatoires qui « décrivent des périmètres sur lesquels des dispositions relevant du Code de l'Urbanisme ou de législations extérieures peuvent interférer avec le droit de construire. Les documents ou décisions reproduits en annexe peuvent générer des obligations indépendamment des prescriptions prévues par le PLU ou contenir des informations importantes pour la réalisation des projets », *ibid.*, p. 14.

<sup>740</sup> « Les éléments d'habillage sont des éléments géométriques ou des écritures en rapport avec une disposition réglementaire (largeur de voie, cote, nom des communes voisines...) et/ou utiles à la compréhension du PLU », *ibid.*, p. 24.

<sup>741</sup> Application WebSIG mise en place par Dinan Agglomération pour la visualisation du PLU(i).



d'un figuré spécifique sur VMAP (un triangle orange), distinct des haies protégées au titre de la loi paysage (ligne verte), il n'est pas aisé de les identifier sur la cartographie du GPU où ils sont confondus avec les linéaires arborés. Ce n'est qu'en cliquant dessus que les prescriptions qui s'appliquent à la parcelle s'affichent, et renseignent sur l'existence d'un point de vue remarquable. En ne s'appuyant que sur la légende du GPU et sans effectuer le « jeu des sept différences » auquel nous nous adonnons à l'aide de VMAP, il devient impossible de les repérer. Au vu de ce type de divergences, on établit que des versions consultées, dépend la qualité de l'interprétation, puisqu'elles ne mettent pas toutes aussi bien en valeur le paysage pour un seul et même PLU(i). De fait, la prise en compte de certaines prescriptions par les pétitionnaires et leurs mandataires n'est pas toujours simple et donc sujette à contestations. À cette divergence s'ajoute la simplification des figurés (étoile ou triangle) car ils n'indiquent pas l'orientation du point de vue et encore moins l'ampleur du territoire qu'il impacte en termes de prescriptions potentielles.

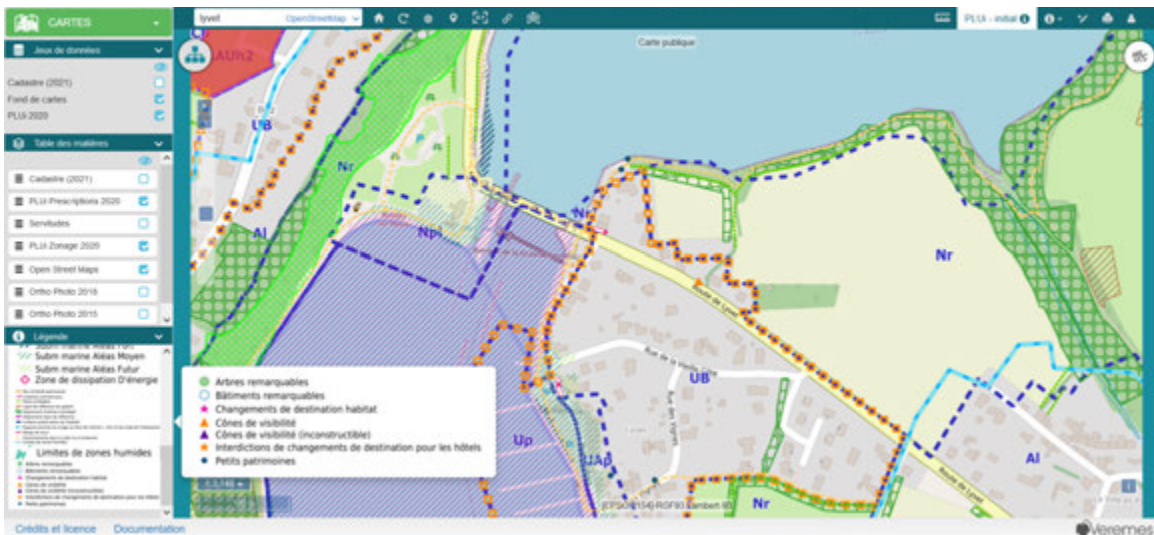


Figure 138 : Capture d'écran de l'application VMAP sur laquelle le PLU de Dinan agglomération est consultable et téléchargeable (hameau de Lyvet, la Vicomté-sur-Rance)

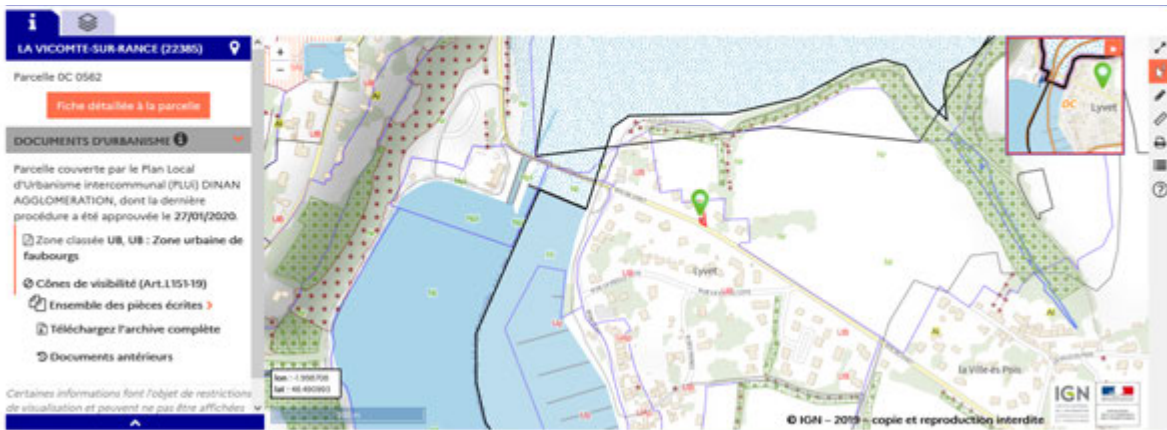


Figure 139 : Capture d'écran de la plateforme cartographique du Géoportail de l'Urbanisme sur laquelle les PLU(i) sont consultables et téléchargeables (hameau de Lyvet, la Vicomté-sur-Rance, PLU de Dinan agglomération)

	Éléments de paysage	L. 151-19 et L. 151-23	R. 151-41 (3°) et R. 151-43
	Point de vue, perspective à préserver et à mettre en valeur		R. 151-39 et R. 151-41 (1°)

Figure 140 : Légende de la cartographie en ligne du Géoportail de l'Urbanisme (extraits)

**Encadré 16 : De la difficulté de retranscrire les inventaires participatifs dans le PLU(i)**

Lorsque nous avons participé, en 2019, au processus de recensement des haies bocagères sur le territoire de la C. C. B. (cf. chap. 2), nous avons pu saisir toute la complexité de cette entreprise collaborative, tant sur le plan de la figuration des linéaires que des tensions provoquées entre les acteurs. Le géomaticien s'est trouvé confronté à plusieurs problématiques : tout d'abord il s'est agi de s'approprier l'inventaire réalisé par le bureau d'étude et de réfléchir à la visualisation la plus adéquate possible pour le faire compléter par les élus ensuite. Les haies avaient été répertoriées suivant leur fonction majoritaire (corridor écologique, habitat, hydrographique), sans que la méthodologie pour aboutir à ce classement ne soit suffisamment détaillée du point de vue des agents de la C. C. B. Ainsi non seulement les fichiers SIG ont été sollicités bien avant la finalisation du PLU(i), mais ce transfert de données vers la collectivité a également suscité des échanges à propos de la formalisation de celles-ci, faisant naître des revendications que le bureau d'étude n'avait pas prévu de traiter à la base :

« Ce qu'on fait régulièrement dans les cahiers des charges, c'est qu'on dit "les données à la fin seront livrées dans tel ou tel format" mais c'est vrai qu'on ne détaille pas en disant "au cours de la procédure il y aura un échange le plus fluide possible avec le géomaticien ou avec les services concernés pour pouvoir adapter la méthodologie". Et des fois les bureaux d'études fournissent les données mais pas la méthodologie associée<sup>742</sup> donc si on a des questions *a posteriori* on ne pourra pas y répondre<sup>743</sup> ».

Malgré cet épisode d'hésitations et de confrontations, de grandes impressions ont été tirées de l'inventaire initial au format A0, et des équipes communales ont amendé cette version (cf. figure 141). Elles ont ajouté ou retiré des haies selon qu'elles jugeaient pertinent leur classement en Espaces Boisés Classés (EBC) ou en « loi paysage » (L. 151-19 du Code de l'Urbanisme).

Le caractère crucial de cette actualisation des données cartographiques est alors très nettement apparu, ainsi que les enjeux défendus par les différents acteurs autour de la table. Pour les agriculteurs, qui ont été invités à rejoindre ces commissions « bocage », une haie classée signifie une charge supplémentaire en termes d'entretien. Une de leurs stratégies a été d'opposer les protections déjà garanties par la Politique Agricole Commune européenne (PAC) aux règles du PLU(i), arguant que ces dernières faisaient doublon avec les précédentes. Les services ont dû contrôler si les haies qui avaient été barrées sur la carte, leur revenant suite à ces corrections, étaient inexistantes ou volontairement passées sous silence<sup>744</sup>. Du point de vue des habitants *lambda*, qui ont un usage récréatif des chemins ruraux et qui ont également effectué des sorties pour les besoins de cet inventaire participatif du bocage, il était essentiel de créer une nouvelle rubrique « paysage » aux côtés des fonctions attribuées aux haies par le bureau d'étude (cf. chap. 4, III.1.2). Ce travail de rectification a été accompli manuellement ; il a été intégralement repris par le géomaticien en fin de processus, qui s'était contenté jusque-là de jouer un rôle de « relais » entre les données et les acteurs. Il acquiert alors, au moyen de cette mission de (re)production longue et minutieuse, un statut de « créateur » de données<sup>745</sup>.

<sup>742</sup> Ce point est très problématique, notamment pour la réactualisation, le suivi, la mise en place d'indicateurs, voire même le contrôle terrain en cas de contestation.

<sup>743</sup> Cf. entretien avec Monsieur Y. T., géomaticien, le 17 décembre 2019.

<sup>744</sup> En effet, les aides de la PAC induisent déjà un régime de protection spécifique pour les « haies agricoles », mais les règles du PLU(i) présentant des critères de désignation et des effets différents, il était nécessaire de réaliser un inventaire exhaustif du bocage.

<sup>745</sup> Cette réactualisation des données est plus technique car elle requiert un géomaticien, mais également plus facile, parce qu'elle est numérique.

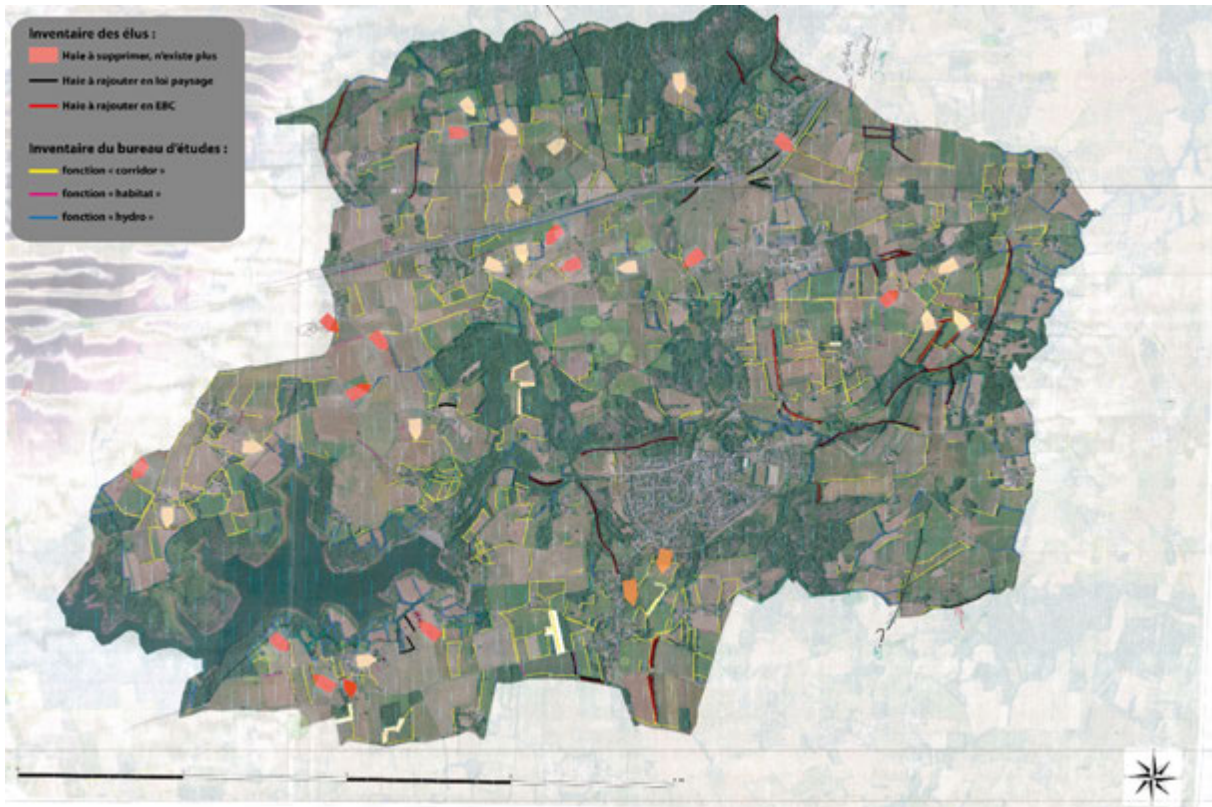


Figure 141 : L'inventaire du bocage fourni par le bureau d'études, amendé manuellement par les élus de la C. C. B. en 2019

En mettant en lumière les freins et les leviers propres à l'architecture interne du PLU(i), nous avons enregistré le retour récurrent de la cartographie, aussi bien du côté des limites (interprétation, transcription d'un support à l'autre) que des ressources pour l'action (accès, souplesse d'utilisation, évolutivité). Nous allons maintenant dresser une liste de types d'énoncés qui présentent des atouts plus ou moins puissants afin de *signifier* le mode de relation entre les objets que le paysage induit dans l'espace. Ainsi nous passons à une étape d'analyse supérieure :

- des outils et méthodes de spatialisation du droit ci-avant détaillés, dans lesquels **la carte**, parce qu'elle est **un outil de *visualisation*** toujours plus exploité, demeure avant tout un **support de *localisation*** d'une ou plusieurs problématiques ;
- au contenu du PLU(i) ayant un caractère spatial.

## II.2. Éléments de comparaison pour l'analyse : où rechercher les indices du processus d'élaboration dans le PLU(i) approuvé ?

La typologie que nous établissons ci-après puise dans tous les éléments, pièces, outils du PLU(i) **pouvant induire une spatialité**. Nous ne nous limitons donc pas aux modes de représentation cartographiques, sachant qu'en vue d'interpréter le paysage, les parties rédigées du PLU(i) conduisent plus ou moins obligatoirement le lecteur à entretenir un rapport à l'espace. La spatialité qu'elles portent n'est d'ailleurs pas systématiquement reprise dans les pièces graphiques, il arrive en effet que le texte traduise mieux certaines dynamiques spatiales que la carte.

La première catégorie en est un parfait exemple puisque les *points de référence* et de *repère*, qui agissent comme des éléments de *justification* des énoncés relatifs au paysage, sont fréquemment donnés dans le règlement littéral. En commençant par ce groupe, nous progressons dans le sens initié au sein de la présentation des échelles temporelles et spatiales de « réception » du PLU(i) (cf. I.1.3). Autrement dit, les énoncés listés tout d'abord (cf. II.2.1) sont ceux qui sont susceptibles de prendre sens dès l'approbation du PLU(i). **Il s'agit donc d'un essai de sémiologie - graphique, mais pas seulement - à mettre en œuvre dans le PLU(i) pour assurer la prise en compte du paysage, qui possède également une dimension chronologique.** La deuxième catégorie rassemble les indices relatifs au paysage, en tant qu'ils témoignent d'une *expérience* vécue, afin d'en saisir les *dynamiques*. L'identification du paysage est généralement moins directe, moins explicite et plus cryptée que lorsqu'elle s'accompagne de *points de référence* clairement définis. En revanche, une fois le message décodé, ce dernier permet de comprendre sans ambiguïté les *objectifs* qui sous-tendent le PLU(i). La troisième et dernière catégorie s'attache aux *formes paysagères* que les énoncés dessinent, et qui véhiculent des représentations dont les acteurs ne sont pas toujours suffisamment conscients en les traçant. Leur interprétation par contre, avec le recul temporel nécessaire, en fait une source potentiellement intéressante afin de délivrer une *mémoire* des processus d'élaboration des PLU(i) sur le long terme. Ces trois ensembles offrent des éléments d'*évaluation* des traductions recensées dans les tableaux, par rapport aux ambitions nourries dans les cinq processus étudiés.

### II.2.1. Les points de référence et les points de repère des énoncés relatifs au paysage dans le PLU(i)

Le *point de référence* ne doit pas être confondu avec le *point d'observation*, car le principe n'est pas de faire référence *en priorité* à un *point observé* depuis ce lieu, bien que le paysage s'identifie généralement par la vue dans les PLU(i). Les exemples ci-dessous vont d'ailleurs se charger de montrer cette tendance. La notion de « point de référence » doit plutôt être rapprochée de l'expression « système de référence », voire même de « référentiel<sup>746</sup> » qui est utilisée dans le domaine de la physique (référentiel héliocentrique, référentiel géocentrique). Il s'agit en effet de s'appuyer sur un élément de la réalité physique, mais à la différence d'un simple *point de repère*, celui-ci détermine l'esprit global des décisions qui sont prises dans le PLU(i). Plus qu'un site ponctuel, c'est une *trame* de fond ; plus qu'un poste d'observation, le point renvoie à une manière de concevoir l'aménagement au sein du PLU(i). Par conséquent, on peut lire la mémoire des échanges qui ont guidé le processus d'élaboration à travers lui. Cela suggère également que ce *référentiel* jette les bases spatiales sur lesquelles viennent se greffer, entre autres, les perceptions paysagères : il est en quelque sorte « le socle<sup>747</sup> » paysager du PLU(i), à partir duquel la reconstruction du *sens*, par l'*interprétation*, est possible. Par exemple, quand le chargé de mission de Lorient agglomération propose au maire de Lanvaudan de valoriser les ruptures d'urbanisation entre les bourgs et les hameaux de sa commune (cf. III.1), il impose un changement de *système de référence* par rapport à l'ancien POS qui

<sup>746</sup> En physique, un référentiel est un solide par rapport auquel on repère une position ou un mouvement.

<sup>747</sup> « Le mot-clé utilisé par les étudiants [en école de paysage] pour désigner [le] cadre géographique est "le socle". Le terme n'est pas employé selon une acception strictement géologique (au sens de terrain ancien) mais dans un sens commun, celui de sous-bassement (sous-entendu du paysage). Notons au passage que si, communément, "socle" désigne une base d'objets divers, ce qui soutient le socle appartient souvent au monde de l'art : une statue, une colonne (le socle s'apparente alors à un piédestal). [...] [La] valeur [donnée au socle] est de trois ordre : le socle est naturel, permanent, spécifique. Naturel car il est le produit combiné des forces de la nature. Permanent car ses forces s'inscrivent dans le temps long (géologique). Spécifique car le socle donne sa singularité au site. » Hervé Davodeau établit ensuite une typologie de l'utilisation du socle par les étudiants : accroche, sens ("repère", "lisibilité", "compréhension", "imaginaire", "mémoire"), sensations, échelles, dynamiques, configuration, images. H. Davodeau, « Le socle, matériau du projet de paysage », art.cit., 2008 [en ligne], p. 2.

prévoyait au contraire de créer une continuité bâtie entre ces zones de densité significatives. D'une vision en plan, le technicien passe à une vision ancrée dans l'espace vécu qui valorise le paysage ; d'une philosophie de l'aménagement au « coup par coup » consummatrice de foncier, il engage la commune dans le tournant de l'urbanisme de projet, plus soucieux de concilier tous les usages et de créer un récit qui continue de servir de fil rouge, au stade de la mise en œuvre opérationnelle. Cette modification du référentiel se matérialise par l'émergence de *points de référence* : les lisières urbaines, à l'intersection desquelles se déroule la route qui relie les différents bourgs (cf. figure 142). Sur cette voie, le chargé de PLU installe un cône de vue qui figure dans le règlement annexe (cf. figure 144).

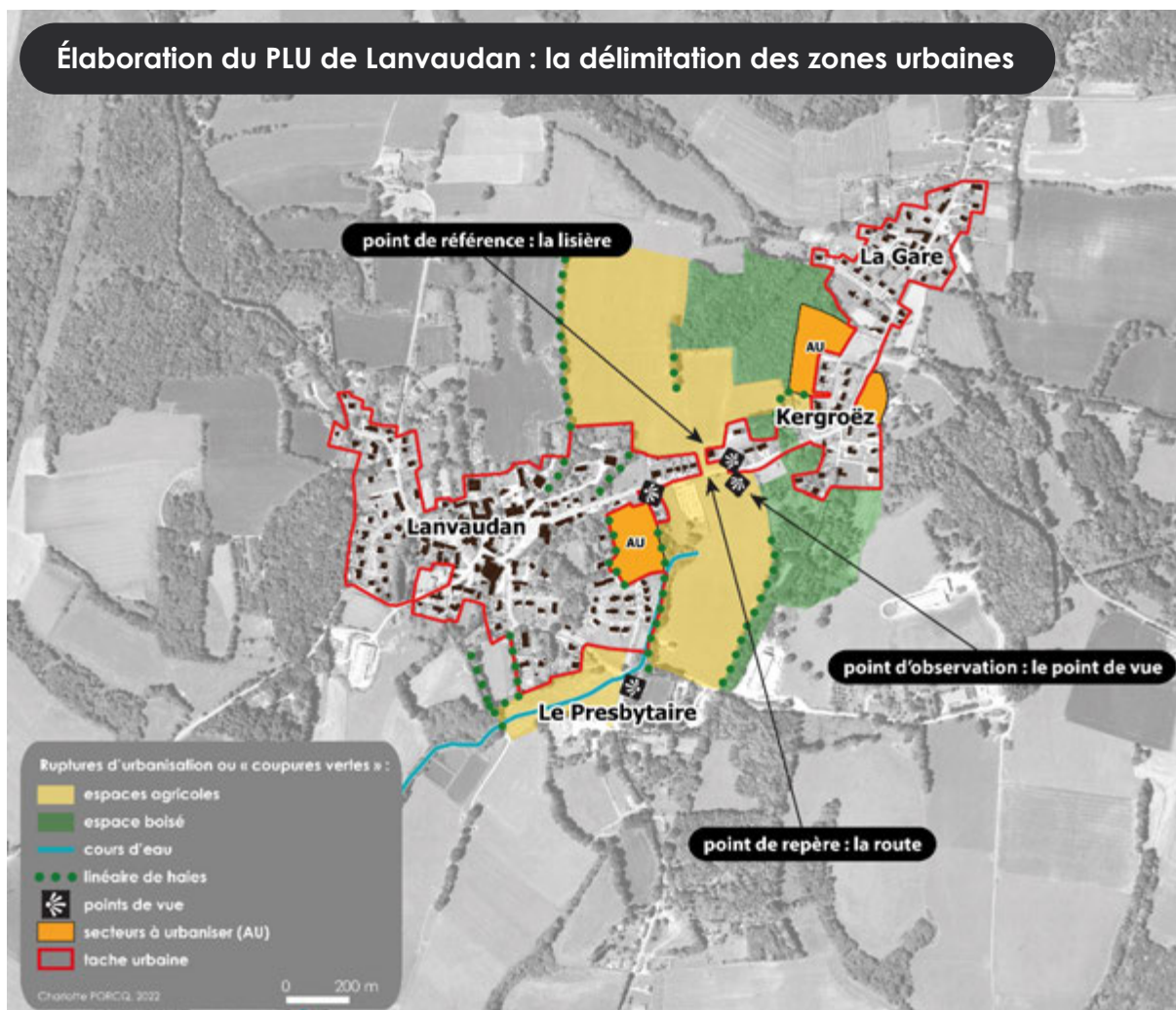


Figure 142 : Schéma explicatif du « système de référence » et vocabulaire associé, s'appuyant sur l'exemple de l'élaboration du PLU de Lanvaudan (étape de délimitation des zones urbaines en mettant en valeur les « coupures vertes » entre les bourgs)

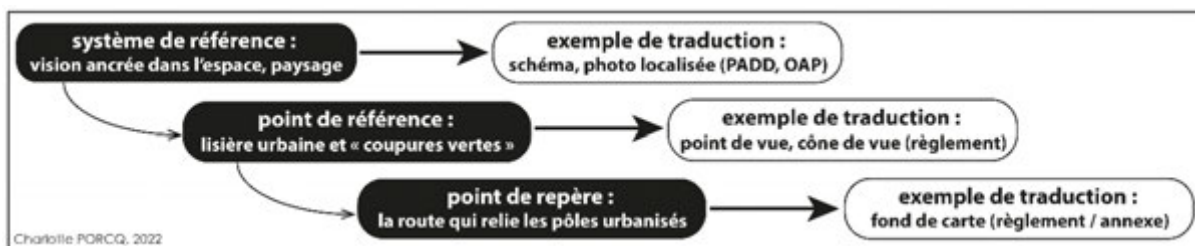


Figure 143 : La déclinaison du « système de référence » dans les échelles et la traduction

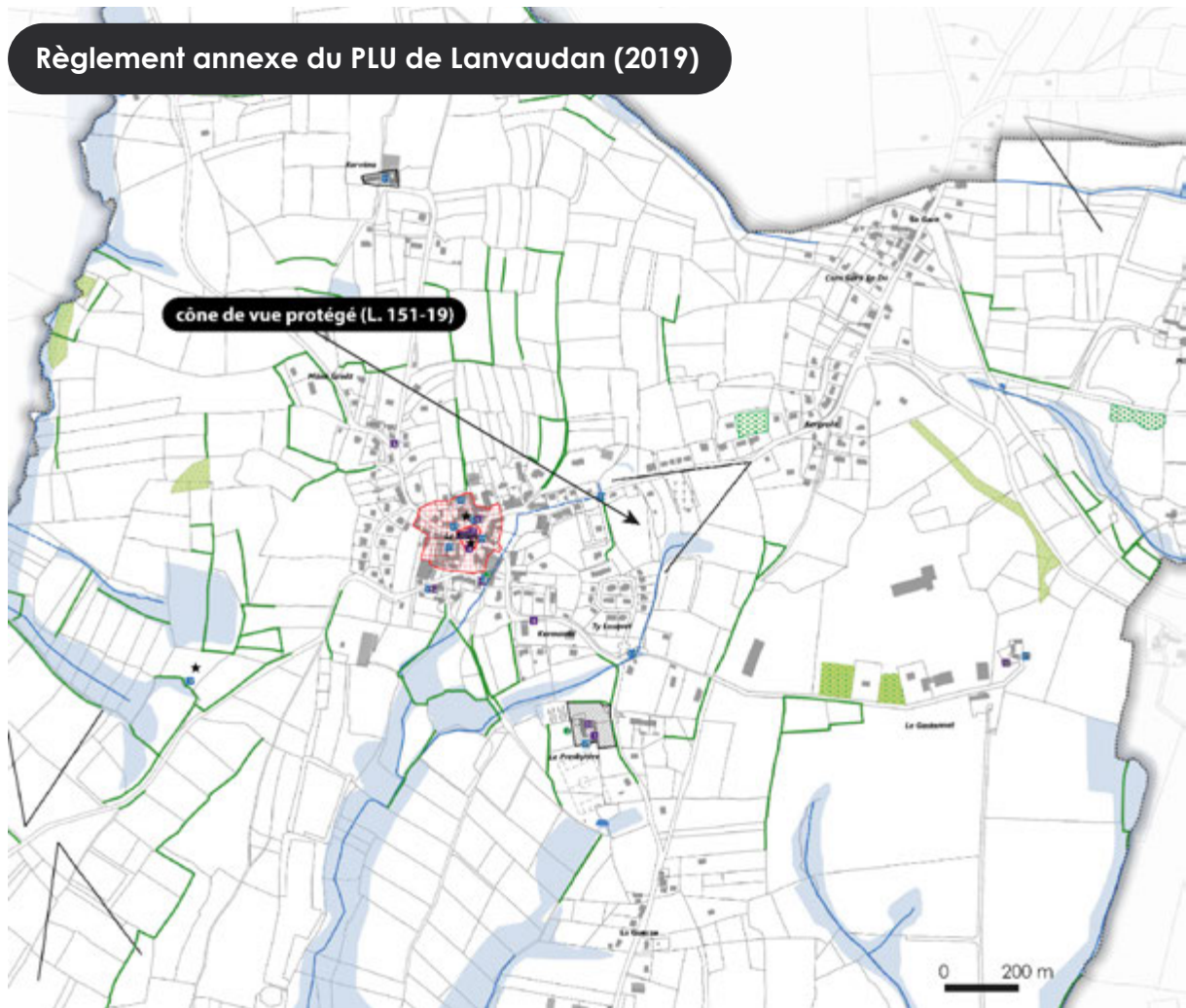


Figure 144 : La traduction de l'adoption du nouveau « système de référence » dans le PLU de Lanvaudan : le cône de vue

Lors que Kevin Lynch explique qu'il « peut exister un système de référence abstrait et général, parfois explicite et parfois simple manière habituelle de se référer aux relations réciproques des éléments<sup>748</sup> », il précise au contraire que :

« [...] l'utilisation de points de repère implique qu'on choisisse un seul élément au milieu d'une armée de possibles, la qualité physique clé [caractérisant] cette catégorie d'éléments [étant] la singularité, aspect par lequel il se détache sur le contexte comme unique ou mémorable. [...] Ce sont habituellement des objets physiques définis assez simplement : immeuble, enseigne, boutique ou montagne<sup>749</sup> ».

À la mention plus ou moins explicite d'un *point de référence* dans le PLU(i), s'ajoute donc éventuellement celle d'un *point de repère*, indiquée dans les tableaux de recensement des traductions à l'aide d'un figuré en forme d'étoile, de carré, de rond ou encore d'hexagone (cf. annexe 6). La vallée du Blavet - son bassin-versant en général - est par exemple un *point de repère* important dans le *PLU de Quistinic*. La vallée principale détermine l'implantation d'un cône de vue *sur* le bourg au sud, et un vallon appartenant au même bassin-versant incite également à rectifier les limites de la zone Uc à Locmaria (cf. encadré 14). Plus ces repères sont nombreux, plus l'application des règles est garantie. Plus ils sont mis

<sup>748</sup> Kevin Lynch, *L'image de la cité*, Paris, Dunod, 1998, p. 151.

<sup>749</sup> *Ibidem*, p. 92 et 55-56.

en lien les uns avec les autres lorsqu'il y a lieu, comme dans l'exemple de Quistinic (un fleuve et ses affluents), plus la contextualisation des règles est enrichie par cette appréhension du système hydrographique. Tandis que le *point de référence* ne correspond pas toujours à un lieu en particulier mais à un type d'espace (ex : la rue), le *point de repère* a une localisation géographique précise. Soit il est cartographié et mis en valeur dans une des pièces du PLU(i), soit il est nommément désigné dans le texte<sup>750</sup>.

Dans cette catégorie, les types d'énoncés sont listés selon qu'ils entretiennent un rapport décroissant à l'espace. De fait, la *force d'évocation* du paysage chute progressivement du premier au dernier :

- **l'énoncé concerne un point de référence**, donc il donne automatiquement une prise pour identifier le socle paysager que l'on cherche à définir, et le rapport avec cette trame paysagère se fait nécessairement lors de la vérification de la compatibilité avec le PLU(i) ;

Exemples : La protection des cônes de vue et les préconisations relatives aux entrées de bourg sont les cas de fusion entre énoncé et point de référence les plus fréquents dans les PLU(i) analysés. Elles sont majoritairement observables, au sein de notre corpus toujours, à l'intérieur des pièces opposables dans un rapport de *conformité* et non de *compatibilité*, donc les volets de projet du PLU(i), autrement dit, dans le « *droit souple*<sup>751</sup> ». Cependant, l'article L. 151-19 permet d'inscrire les cônes de vue correspondant aux paysages que l'on souhaite mettre en valeur dans le « *droit dur*<sup>752</sup> », ce que nous avons moins fréquemment noté dans la traduction des processus d'élaboration étudiés. Le curseur peut alors encore être ajusté, en autorisant à certaines conditions ou en interdisant totalement les constructions (cf. *PLUi de Dinan agglomération*), ou en précisant les modalités auxquelles doivent se soumettre les pétitionnaires s'ils souhaitent intervenir dans le champ visuel délimité par le cône de vue<sup>753</sup> :

PLUi de Dinan agglomération :	PLU de Quistinic :
<p><b>Cônes de visibilité</b> : « Les constructions situées dans ces cônes de vue ou espaces de covisibilité seront réalisées de manière à préserver la percée ou la transparence visuelle sur l'élément paysager ou patrimonial visé. Elles pourront également permettre sa mise en valeur. La hauteur, le gabarit, l'implantation et les teintes des constructions, installations et aménagements devront être réalisés dans le cadre d'une insertion paysagère forte intégrant plantations, morphologies bâties et aspects cohérents avec l'élément paysager visé ».</p> <p><b>Cônes de visibilité - inconstructibles</b> : « Dans le but de préserver les paysages protégés et l'alternance des espaces bâtis, il ne sera pas autorisé de nouvelles constructions au sein des espaces concernés par ces cônes de vue ».</p>	<p><b>Points de vue remarquables</b> : « Les points de vue remarquables identifiés au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme au règlement graphique du présent PLU doivent être préservés. Dans le cas d'une demande d'occupation du sol concernant un projet situé devant le point de vue remarquable, les pièces du dossier doivent permettre d'apprécier l'impact de ce projet sur le point de vue à préserver ».</p>

<sup>750</sup> La carte comporte tout de même un avantage supplémentaire, dont nous allons mesurer l'ampleur dans la sous-partie suivante. Elle peut tenter d'indiquer des *points de repère*, sans pour autant leur donner une valeur prescriptive - y compris dans le règlement graphique - et ce par des moyens plus ou moins détournés.

<sup>751</sup> Cf. figure 133, II.1.2. M. Gigot, A. de Lajarte, art.cit.

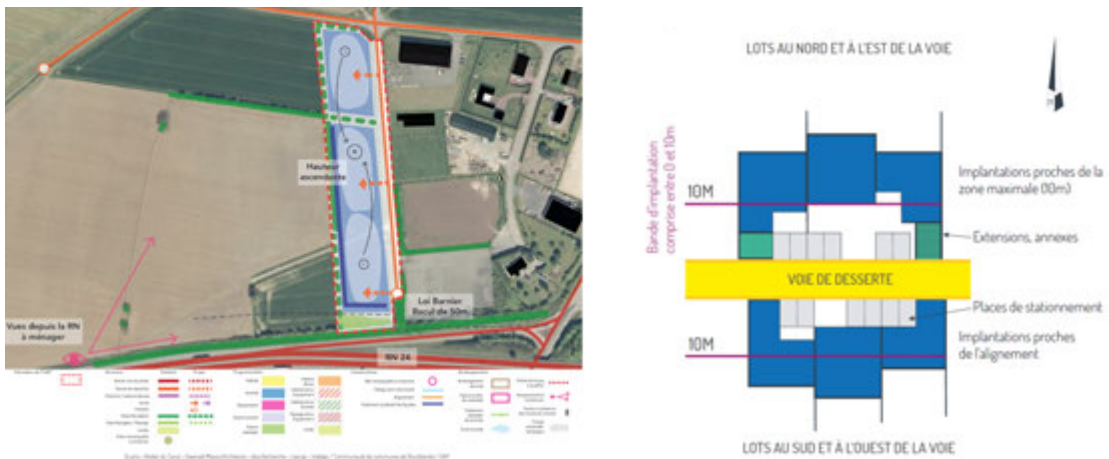
<sup>752</sup> *Ibidem*.

<sup>753</sup> Ce champ visuel est rarement délimité avec précision sur le règlement graphique.

Au-delà de leur degré de prescriptibilité, qui se rapporte au *point observé* et aux zones de co-visibilités associées, ce sont des objets qui instaurent d'eux-mêmes une relation avec l'espace pris pour référence au moment de définir les règles relatives au paysage dans le PLU(i). Or on ne pense jamais à ce double renvoi du cône de vue : non seulement au *point observé* mais aussi au *système de référence* ou au *référentiel* qui anime la règle et qui est susceptible d'en expliquer d'autres, mettant par la même occasion certaines règles en réseau. Si l'on revient à l'exemple du *PLU de Lanvaudan*, utilisé au début de cette sous-partie, le point de vue localisé sur la route qui sépare deux des trois principaux pôles urbanisés de la commune nous intéresse, car il fait référence à cet espace de lisière révélé et pris pour base dans le projet de territoire.

- **l'objet concerné par l'énoncé est défini grâce à un point de référence extérieur qui est précisé**, donc la mise en œuvre du PLU(i) devrait théoriquement garantir cet aller et retour entre la parcelle directement impactée par le projet d'une part, et le référentiel géographique de l'autre ;

Exemples : Le renvoi aux éléments et structures de paysage existants est particulièrement fréquent au sein des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), qu'il s'agisse de haies bocagères, de chemins et de voies d'accès, de bâtiments et végétaux remarquables (cf. figure 145). C'est dans le règlement que l'on est ensuite susceptible de retrouver le plus d'énoncés de ce type, notamment lorsque l'implantation ou l'aspect extérieur des constructions est pensé en fonction de l'espace public, très souvent la rue, puisque ces règles concernent essentiellement les centres urbains (cf. figure 146). Des schémas peuvent alors venir compléter le document en précisant le ou les points de référence à partir de(s)quel(s) il faut comprendre la version écrite, qui ne le(s) stipule pas toujours le plus efficacement possible.



Figures 145 et 146 : PLU de la C. C. de Brocéliande, 2021. À gauche, schéma de localisation de l'OAP n° 5 de Treffendel avec la « vue depuis la RN à ménager » (OAP, p. 135). À droite, schéma explicatif de la règle concernant l'implantation des constructions en zone UE (règlement écrit, p. 177).

- **l'objet concerné par l'énoncé est défini grâce à un point de référence extérieur qui est implicite**, ce qui induit une ambiguïté entre ce qui est défini comme paysage, par la relation suggérée avec un autre espace, et la quasi-impossibilité de s'y référer pour interpréter correctement la ou les prescriptions paysagères ;

Exemples : On peut citer à cet égard les « paysages emblématiques et légendaires » recensés dans l'OAP thématique « cadre de vie » de la C. C. de Brocéliande. Quels sont les critères qui ont permis de les délimiter ? Bien qu'ils paraissent pour l'heure assez consensuels et qu'ils reprennent



pour partie la géographie touristique du Pays de Brocéliande<sup>754</sup>, ce qui fonde leur caractère exceptionnel à l'échelle des huit communes de l'EPCI pourrait évoluer, comme un débat lors de l'élaboration du PLU(i) l'a déjà démontré (cf. chap. 3, II.3.3). Cette discussion assez isolée pourrait se reproduire et prendre davantage d'ampleur à l'avenir, voire conduire à de sérieuses contestations. Ce genre d'énoncé démontre à quel point l'échelle de temps dans laquelle le lecteur se situe par rapport au PLU(i) est déterminante. S'il y a obligation de prendre en considération un point de référence qui n'est pas suffisamment clair ou qui témoigne d'une perception dont l'ancrage n'est pas précisé, alors la difficulté apparaîtra dès le temps d'instruction des autorisations d'urbanisme. Aussi bien le PADD que le règlement écrit abritent les expressions suivantes : « on veillera à une bonne intégration dans l'environnement », « en tenant compte du site général dans lequel s'inscrit le projet de construction ». Dans le cas contraire, si l'application de la règle ne nécessite pas de se rapporter à ce qui en justifie l'origine, alors des conséquences pourront intervenir plus tardivement, s'il est justement besoin de s'interroger sur les motivations d'un objectif du PLU(i) en particulier, voire même de le réinterroger.

- **l'énoncé ne précise ni n'implique de point de référence extérieur**, soit que le paysage s'avère inclus dans l'espace que le PLU(i) prend en compte (ex : zonage patrimonial et paysager), soit que le point de référence se situe à une autre échelle (ex : patrimoines protégés à l'échelle nationale), soit que la réglementation s'exerce très ponctuellement (ex : « petits patrimoines », « éléments de paysage, de patrimoine à préserver »). On remarque que c'est l'enjeu de protection qui est le plus souvent à l'origine de tels énoncés. Dans tous les cas, la compatibilité avec le PLU(i) n'est pas dépendante de l'identification d'un élément extérieur, ce qui nous semble réduire l'opportunité d'envisager la règle comme étant la traduction d'un paysage perçu en un temps t, par telle équipe municipale, dans le cadre de tels enjeux d'aménagements.

## II.2.2. L'expérience des dynamiques paysagères relatée dans les énoncés du PLU(i)

Dans cette catégorie, il n'y pas de notion de supériorité d'un ou de plusieurs types d'énoncés par rapport à d'autres, en termes d'*effectivité*. Néanmoins, le « repérage des unités, structures, éléments de paysage<sup>755</sup> » qui intervient dans tous les processus (cf. annexe 6), semble être le minimum requis de sorte à greffer ensuite un ou des *objectifs* d'action sur ces paysages identifiés. **En réalité, les preuves relatives à la prise en compte des dynamiques paysagères peuvent s'accumuler au sein d'un seul et même énoncé :**

- l'expression du **lien entre plusieurs unités, structures, ou éléments de paysage**, donne une idée du fonctionnement de l'espace que l'on cherche à atteindre à travers le PLU(i)<sup>756</sup> ;

<sup>754</sup> Quels sont également les apports des ateliers participatifs lors de la phase de diagnostic du PLU(i), dont nous savons qu'ils ont permis d'insister sur le paysage des étangs à l'ouest du territoire (cf. II.3.1) ? Cf. entretien avec Madame M. G., maire, le 5 décembre 2019.

<sup>755</sup> Ces termes sont établis et définis par la méthode d'élaboration des Atlas de paysage [en ligne], parue pour la première fois en 1994 [version de 2015 consultée le 23.04.2022]. Elle découle elle-même de la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages du 8 janvier 1993. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Les%20Atlas%20de%20paysages%2C%20M%C3%A9thode%20pour%20l%27identification%2C%20la%20carte%20de%20risque%20et%20la%20qualification%20des%20paysages.pdf>.

<sup>756</sup> Dans l'évaluation de 18 documents de planification territoriale (dont le SCoT de Lyon), conduite par Anna M. Hesperger *et al.* (analyse textuelle essentiellement), ce critère peut correspondre à « *landscape connectivity and*

Exemples : Dans le PADD du PLU de Quistinic, les préconisations qui visent à « délimiter le bourg grâce au végétal<sup>757</sup> » et à « rester vigilant à la qualité paysagère le long des voies de circulation<sup>758</sup> » insistent sur les relations tissées entre les différents espaces du territoire, génératrices de paysage. La seconde délivre une clef de lecture supplémentaire en indiquant que cette connexion se fait par la route, et que la découverte du paysage est rendue possible par la déambulation. La traduction de cette dynamique d'appréhension de l'espace dans le règlement graphique annexe est intéressante car elle imprime en creux la marque de la D 156 (point de repère) au moyen des « éléments de paysage à préserver » qui la bordent de part et d'autre (cf. figure 124). Elle offre un exemple de déduction, au moyen de la carte, du point de référence à partir duquel la règle est instituée, alors qu'il ne fait l'objet d'aucune prescription en lui-même. Toutefois, cette opération de déduction dépend de la perspicacité ou du bon vouloir de l'interprète, s'il estime qu'elle lui est utile ou non.

- **l'accent sur l'expérience sensorielle qui crée le paysage**, introduit la possibilité de se mettre dans la peau des concepteurs du PLU(i) qui ont nécessairement procédé à une validation de l'énoncé *in situ* ;

Exemples : Le cône de vue est le premier outil auquel on pense pour marquer cette incarnation dans le paysage. L'œil de l'observateur est d'ailleurs parfois choisi pour le figurer (cf. OAP du PLU(i) de la C. C. B., figure 145). Tout ce qui a trait à la protection du patrimoine ou du paysage entre également dans cette catégorie, parce qu'elle manifeste, c'est-à-dire « rend présent », le rapport d'une société à son passé :

« Ils [les objets patrimoniaux] se voient attribuer une signification dont l'origine est dans l'invisible qu'ils représentent, le passé, l'histoire, que littéralement ils rendent présents (présentifient) : c'est le processus par lequel quelque chose vient à apparaître, se donne à la vue. Le rôle du regard est alors le deuxième vecteur de la reconnaissance du patrimoine culturel, car il installe les objets dans l'expérience, dans une relation particulière à la sensibilité, à l'affect, à l'émotion ou à l'intellect<sup>759</sup> ».

Aucune indication n'est anodine, à commencer par la représentation sur le règlement graphique (principal ou annexe) du patrimoine classé ou inscrit au titre des Monuments historiques et/ou des Sites. Il est amusant de constater qu'ils apparaissent soit en propre (*PLU de Lanvaudan*), soit sous l'angle des servitudes (périmètres des 500 mètres) qu'ils créent (*PLU de Quistinic*). Dans le *PLU(i) de la C. C. de Brocéliande* par exemple, ces protections ne sont pas reportées sur le règlement graphique, mais listées sous la forme de tableaux dans les annexes du PLU(i)<sup>760</sup>. Cela montre que malgré le caractère normatif du contenu du PLU(i), une certaine liberté existe sur le format du document. Cette latitude dans la figuration des données est plus ou moins

---

fragmentation », qui est d'ailleurs le plus représenté. En revanche, les « *landscape structure(s)* » sont beaucoup moins nombreuses ; elles correspondent aux structures paysagères spatialisées, qui sont davantage exprimées par les « formes » dans notre classification. Anna M. Hesperger, Matthias Bürgi, Wolfgang Wende, *et al.*, "Does landscape play a role in strategic spatial planning of European urban regions?", *Landscape and Urban Planning*, vol. 194, 2020 [en ligne].

<sup>757</sup> *PLU de Quistinic, PADD*, 2019, p. 20.

<sup>758</sup> *Ibidem*.

<sup>759</sup> Denis Guillemard, « Authenticité et patrimoine, l'immobilité changeante », *Nouvelle revue d'esthétique*, n° 21, 2018, p. 21.

<sup>760</sup> Plus précisément, dans la version téléchargeable à partir du GPU. En revanche, dans la version en ligne sur le site de la C. C. de Brocéliande, il existe des cartes qui localisent les servitudes d'utilité publique.

consciemment saisie par les services publics et les bureaux d'études qui constituent les dossiers de PLU(i), mais elle aurait intérêt à être systématiquement mise à profit parce que c'est dans cette marge de manœuvre que peut s'opérer la « personnalisation » d'un PLU(i).

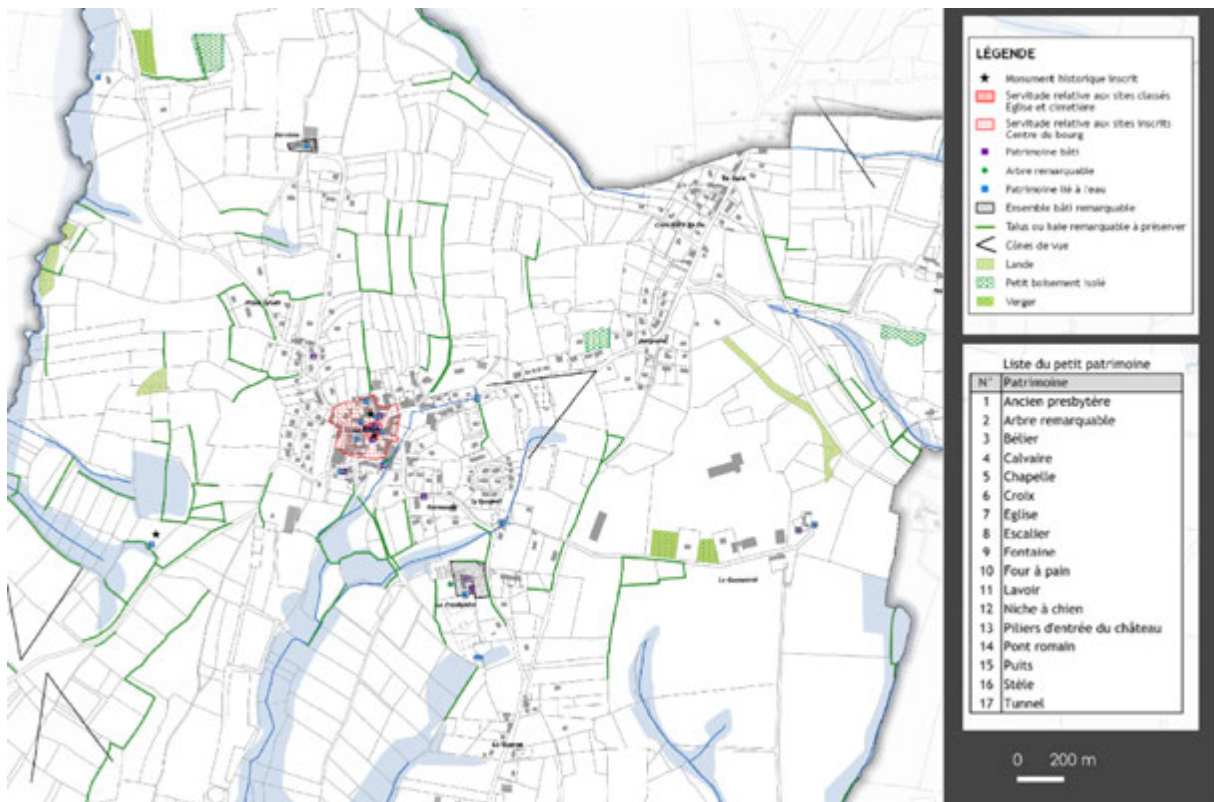


Figure 147 : Le « patrimoine lié à l'eau » recensé sur le règlement graphique annexe du PLU de Lanvaudan, 2019

Les « bâtis remarquables », « petits patrimoines<sup>761</sup> » et « éléments de paysage » recensés dans le PLU(i) et protégés en vertu de l'article L. 151-19 du *Code de l'urbanisme*, renseignent quant à eux sur des choix de la commune, ou du moins, effectués à l'échelle de la commune. Ils sont librement identifiés ou non dans le PLU(i). À ce titre, ils sont des indicateurs de la sensibilité locale, surtout lorsqu'ils émanent d'une volonté politique forte comme à Ploüer-sur-Rance, où l'adjoint à l'urbanisme a pris l'initiative d'ajouter des éléments à partir de l'ancien PLU et de l'inventaire de la Région Bretagne<sup>762</sup>. Dans le *PLU de Lanvaudan*, le chargé de mission a créé une rubrique « patrimoine lié à l'eau », qui ne se distingue des autres « patrimoines bâtis » que par la couleur attribuée au figuré (cf. figure 147). Le niveau de protection est le même, mais la désignation est volontairement plus précise, or nous constatons que la rivière aujourd'hui, peu mise en valeur dans le centre-bourg de Lanvaudan, a joué un rôle de fil conducteur dans le processus d'élaboration du PLU que nous avons décrypté (cf. annexe 6). Ce motif est en effet revenu au sein de deux entretiens, réalisés auprès du chargé de mission PLU, et d'un autre technicien de Lorient agglomération, en charge de la « trame verte et bleue », qui ont établi le

<sup>761</sup> Le « petit patrimoine » se distingue en général du « bâti remarquable » par la nature des objets qu'il désigne, bien qu'il ne corresponde pas à une catégorie juridique clairement identifiée dans le droit ou dans la pratique. Souvent, les deux catégories cohabitent dans les PLU(i), mais seul le degré de protection et la lourdeur de la procédure qui en découle varient, sans qu'une définition soit toujours rappelée au préalable (cf. *PLUi de Dinan agglomération*, Règlement écrit, p. 13). Le « petit patrimoine » ou patrimoine de proximité renvoie au quotidien des sociétés anciennes, comme le font les puits, les fours, les croix, les fontaines, les lavoirs, les calvaires...etc.

<sup>762</sup> Cf. entretien avec Monsieur F. I., adjoint à l'urbanisme et au développement économique, le 17 juillet 2019.

diagnostic de manière conjointe<sup>763</sup>. Alors que nous avons placé « les énoncés qui ne précisent ou n'impliquent pas de point de référence extérieur » - dont le « patrimoine lié à l'eau » du *PLU de Lanvaudan* fait partie - en dernier dans la classification précédente, la carte autorise une nouvelle fois la déduction d'un repère géographique important à partir d'un énoncé de ce type. En effet, la localisation des puits, fontaines et lavoirs sur le règlement graphique annexe peut encourager à prêter attention, dans une réaction « en chaîne », aux indications de nature topographique ou hydrographique qui relèvent du fond de carte, et qui n'ont pas de valeur prescriptive.

- **la référence au passé ou au futur**, aide à interpréter la position adoptée dans le PLU(i), par rapport à des problématiques anciennes et à venir, qui ont à un moment ou un autre émergé au cours de la rédaction du PLU(i), et qui sont évoquées dans le document final<sup>764</sup> ;

Exemples : Le *PLUi de la C. C. de Brocéliande* fait de nombreuses fois allusion à des décisions antérieures, que ce soit pour les réaffirmer ou les dépasser. Par exemple, le nuancier chromatique à l'origine conçu pour la seule commune de Monterfil, est étendu à toutes les zones UC et UV du nouveau PLU(i), réparties sur la totalité de l'EPCI (sauf Plélan-le-Grand). La palette est présentée à l'extrême fin du règlement écrit, dans sa version initiale, avec la mention explicite du paysage de Monterfil, ayant inspiré la déclinaison des teintes proposées. Voulue ou non, cette absence de rectification sert à alimenter l'historique des décisions. Plélan-le-Grand fait exception car la municipalité a désiré conserver sa propre étude chromatique, détaillée par secteurs. Si faire cavalier seul pose des limites à l'ambition de concevoir et de porter un document de planification commun, cet écart de faible ampleur prend une tournure moins péjorative de notre point de vue. En capitalisant des expériences communales, le PLU(i) donne autant de traces de sa fabrication.

La référence au futur est en revanche assez logique dans le cadre d'un PLU(i), puisqu'il se base sur des projections pour établir un projet. Lors que le SCoT se projette à 20 ans, le PLU(i) fait un effort d'anticipation généralement fixé à douze ans. Cet exercice est avant tout motivé par le calcul de la croissance démographique à prévoir, et qu'il va falloir tenter d'inscrire dans un paysage actuel sous tension. La démarche est rarement entreprise en sens inverse, en se demandant à quel paysage densifié on veut ou l'on doit aboutir dans plusieurs décennies, pour commencer à répartir l'habitat en fonction de ce référentiel. C'est pourtant cet effort - du moins oratoire - auquel s'est plié le maire de Maxent lors d'un entretien en date du 11 décembre 2019, et qui interroge explicitement le futur afin d'évaluer la pertinence des règles qu'il s'appête à valider avec son conseil municipal. Il évoque la nécessité de se concentrer sur la forme des parcelles, dont certaines, en lanière notamment (cf. figure 148), se prêtent plus que d'autres à un redécoupage (type BIMBY). Qu'advient-il en effet si l'aspect des constructions existantes n'est visé que par rapport à la rue principale, tandis qu'il faudra créer une nouvelle voie d'accès à l'arrière de ces maisons, dans le but de densifier l'habitat ? À ce moment-là, le changement de point de référence, plus ou moins contraint, modifie la perception de ce qui fait paysage à l'heure actuelle.

<sup>763</sup> Cf. entretien avec Monsieur B. C., chargé de mission PLU, le 28 mars 2019. Cf. entretien avec Monsieur M. K., chargé de mission « Trame verte et bleue », le 9 octobre 2019.

<sup>764</sup> Dans l'évaluation de 18 documents de planification territoriale (dont le SCoT de Lyon), conduite par Anna M. Hesperger *et al.*, art.cit (analyse textuelle essentiellement), ce critère peut correspondre à « *temporal dynamics* ». Les auteurs de cette étude montrent qu'il est dans l'ensemble peu pris en compte.



imaginer un système de renvoi entre des cônes de vue de part et d'autre des deux rives<sup>765</sup>, ou bien un zonage dont la dénomination corresponde à ces centres-bourgs historiques éloignés du rivage et en surplomb, que l'adjoint interrogé érige en caractéristique paysagère. Dans les deux cas, il ne s'agit pas de créer de nouveaux types de règles, mais encore une fois de trouver des brèches dans les outils du règlement déjà existants (cône de vue, zonage), dans lesquelles se glisser pour faire référence à un paysage qui a déterminé la construction du PLU(i).

- **l'association du paysage à un autre enjeu d'action**, est potentiellement un indice concernant la maturité de la réflexion, en ce sens que plus elle est en capacité de combiner des angles d'approches distincts, plus elle est le témoin d'une maturité qui s'est construite sur un temps plus ou moins long.

Exemples : Dans le cas de Plélan-le-Grand, le maire avait suggéré qu'une ligne de crête, révélée dans le cadre du porté à connaissance pour l'élaboration du PLU datant de 2013, serve non seulement à *justifier* la préservation des vues sur le paysage au nord-est de la zone agglomérée, mais également de *point de repère* pour expliquer la présence et la prise en compte de zones humides sur le versant sud, en particulier sur le secteur d'OAP n° 6<sup>766</sup>. De cette façon, l'enjeu « trame verte et bleue » serait venu se souder à l'enjeu « paysage », révélant ainsi l'évolution des stratégies d'aménagement au cours du temps, de même que le réemploi d'un apport de connaissance plus ancien que le PLU(i) de 2021. Si le chemin qui court le long de la ligne de crête est traduit dans le règlement graphique comme « sentier piétonnier ou itinéraire cyclable à protéger ou à créer » (cf. figure 149), sa valeur topographique n'apparaît pas à l'aide des différents fonds de carte, pas même dans la présentation des secteurs d'OAP. Du reste le relief est évoqué de manière indirecte par l'intermédiaire de la trame bleue qui se dégage en forme d'arc de cercle au nord de la ville, grâce à la représentation du cours d'eau, longé par des zones N (naturelles). Malgré tout l'idée - plus ambitieuse - était de faire comprendre l'organisation de tout le bassin-versant et du réseau hydrographique au sein des espaces urbanisés, où il est même difficilement lisible *in situ* pour l'œil non exercé. Il aurait alors été judicieux de veiller à conserver l'articulation entre paysage, topographie et corridors écologiques grâce à un récit qui aurait rappelé la réflexion d'origine, de laquelle ont découlé les autres débats.

En effet, nous avons déjà observé l'écueil auquel conduit la désolidarisation des quelques enjeux associés dans le *PLU de Quistinic* (cf. I.1.4, temporalité n° 2), puisque certaines traductions émanant de la fin du processus, liées à la favorisation des mobilités douces entre le bourg principal et les villages, comportent le risque d'être interprétées en dehors des caractéristiques paysagères définies en amont. Pourtant, c'est bien sur la base des circulations entre les zones agglomérées et des perceptions paysagères qu'elles provoquent, que le PLU a été construit. De là, l'accent a été mis sur la protection des abords et les changements d'ambiance, qui déterminent les stratégies de répartition des futures constructions. Ce n'est qu'après avoir été le support de l'*expérience paysagère*, que la route devient finalement un objet d'intérêt à part entière. Or, *via* l'emplacement réservé situé le long de la D 156 entre le bourg et Kergroix, qui apparaît nettement sur le règlement graphique à travers la destination envisagée « voie piétons / cyclable », le paysage en tant que dynamique de projet d'aménagement ressort moins que la velléité de cibler l'action sur les modes de déplacement (cf. encadré 14, carte A).

<sup>765</sup> Comme c'est le cas sur une portion du territoire réduite par rapport à l'échelle du PLUi, dans les réflexions en cours (depuis 2021) sur l'extension du Site patrimonial remarquable de Dinan à Lanvallay.

<sup>766</sup> Cf. réunion du 19 mars 2019.



écologique et des voies piétonnes. Enfin, la fontaine à protéger et mettre en valeur requiert un *figuré ponctuel*, qui se greffe sur une des lignes de force du projet d'aménagement définies par les *linéaires orientés*. Ainsi, la *diversification des formes* au sein d'un seul et même énoncé offre quatre avantages, qui font écho aux indicateurs répertoriés dans la catégorie précédente :

- elle met en lien plusieurs éléments et structures de paysage ;
- elle met l'accent sur l'expérience sensorielle qui crée le paysage et s'effectue en l'occurrence par la déambulation (chemins) ;
- elle fait référence à un modèle d'organisation de l'espace (trames vertes et bleues) et offre une lecture de ses fonctionnalités;
- elle entremêle paysage et autres enjeux d'action.

L'interprétation de cette OAP est donc grandement facilitée par le fait qu'elle peut s'appuyer sur un *sens de lecture*, donné par des « directions » ou des « orientations » faisant référence aux représentations des auteurs, et sur des *signes* qui sont d'autant plus efficaces qu'ils sont associés.

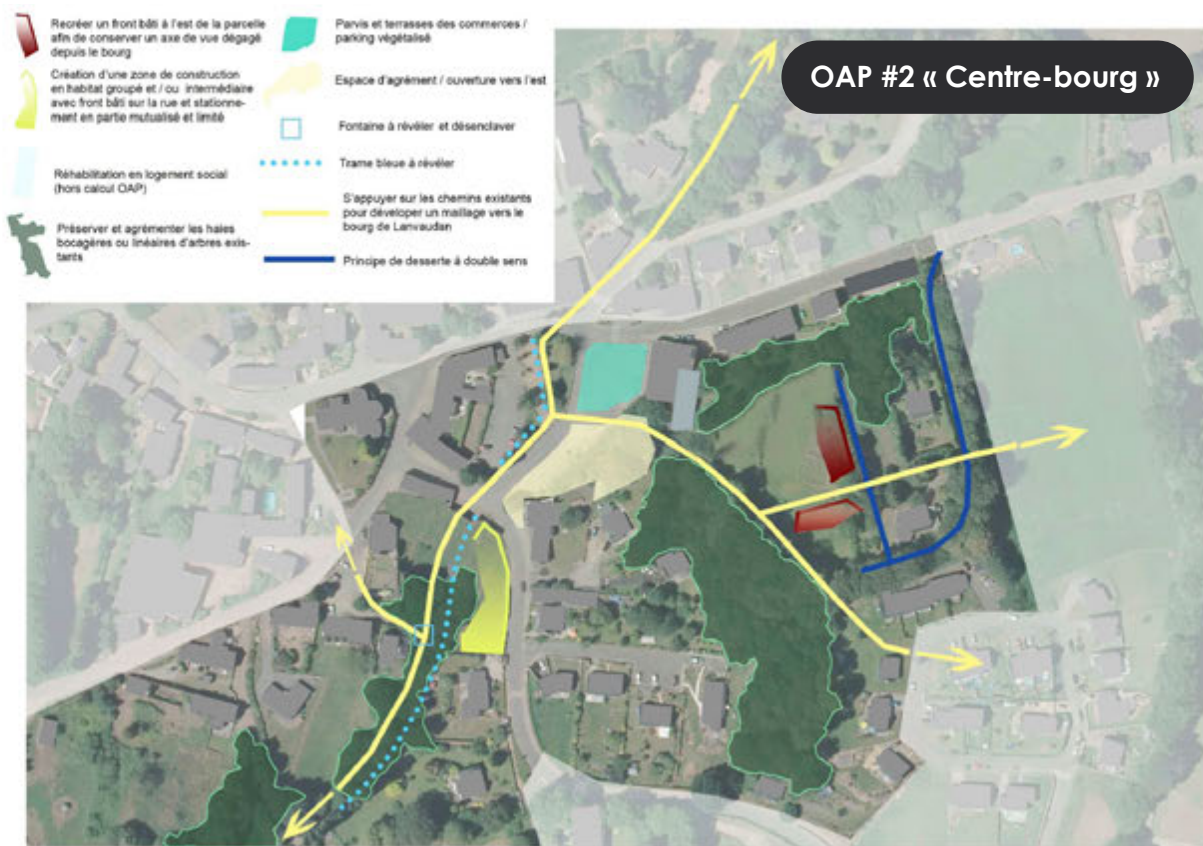


Figure 150 : Secteur d'OAP n° 2 du PLU de Lanvaudan, dossier d'OAP, 2019, p. 11



**Encadré 17 : Traduire un « paysage chargé d'imagibilité » est-il possible dans le règlement de PLU(i) ?**

La référence à l'ouvrage *L'image de la cité* n'est pas anodine à ce stade. K. Lynch s'intéresse aux *qualités* des formes de la ville (cf. figure 151), en jouant sur l'*aspect* et la *relation* des symboles qui les représentent graphiquement - *singularité, simplicité, continuité, dominance, clarté des liaisons, différenciation directionnelle, champ visuel, conscience du mouvement et du temps*<sup>771</sup> - afin de signifier un « univers urbain [ayant] la forme d'un paysage chargé d'imagibilité<sup>772</sup> ». Ainsi, il rattache des lieux à des perceptions à la manière d'une carte sensible, en utilisant notamment les outils de la sémiologie graphique. Bien que son livre soit illustré par des dessins, il paraît donc envisageable de transférer certaines idées sur un support cartographique, notamment quand il s'agit de moduler la dimension, la couleur des formes, l'alternance des pleins et des vides pour manifester des contrastes (cf. figure 151).

Néanmoins, le règlement de PLU(i) possède des codes de représentation propres, de plus en plus normés et uniformisés, d'autant plus face à l'obligation de respecter un géostandard (cf. II.1.3). En amont même de ce géostandard, la question du géoréférencement sur le fond cadastral mérite d'être soulevée. S'il n'est pas obligatoire que les zones du PLU(i) suivent les limites parcellaires, on peut tout de même s'interroger sur la facilité d'application des normes si elles ne sont pas strictement calées sur le cadastre. En outre, suivant l'idée que la morphologie de certains parcellaires donne des renseignements relatifs à la nature des paysages passés ou présents, la trame cadastrale a potentiellement un intérêt aussi du point de vue de la traduction du paysage dans le PLU(i). Mettre en valeur certaines formes données par le cadastre a donc parfois du sens. On distingue trois options :

- **une traduction « rigide »**, dans laquelle la zone du PLU(i) respecte les limites parcellaires sur tous ses côtés ;
- **une traduction « fine »**, dans laquelle la zone du PLU(i) coupe ou subdivise certaines parcelles, par exemple dans le *PLUi de Dinan agglomération*, où des fonds de jardin en lisière de l'espace urbanisé, passent en secteur A ou N inconstructible, anticipant sur l'espace rural ;
- **une traduction « sensible »** en fonction des perceptions visuelles, olfactives ou auditives, dans laquelle la zone du PLU(i) se libère plus ou moins totalement des limites cadastrales si nécessaire, tout en étant géoréférencée sur la base de données SIG, mais où les repères choisis semblent devoir être justifiés, mémorisés du moins, ce qui n'est pas toujours évident s'ils ne font pas en eux-mêmes l'objet d'un règlement dans le PLU(i). Cela rejoint aussi la réflexion de K. Lynch sur l'association des types de formes (cf. citation II.2.3), afin de mieux traduire la réalité perçue.

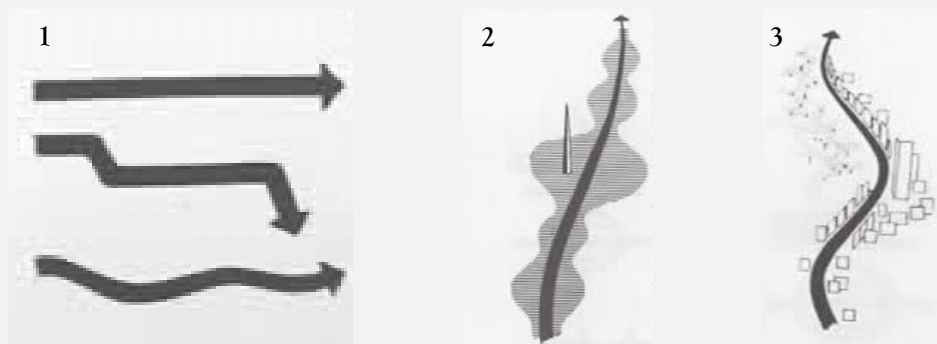


Figure 151 : Illustrations issues de *L'image de la cité* (*The image of the city*, 1960) de Kevin Lynch (édition traduite de 1998). Ligne de déplacement avec direction et tournants (1, p. 112). Voie ou ligne « mélodique » traduisant une expérience dans le temps, grâce à la représentation schématisée et déformante des événements et caractéristiques le long de la voie (2, p. 116). Voie « descendante » pour qualifier la direction prise plus encore que la topographie du terrain (3, p. 113).

<sup>771</sup> K. Lynch, *op.cit.*, p. 123-127.

<sup>772</sup> *Ibidem*, p. 106.

Dans cette partie, nous nous concentrons sur la *nature* des formes du PLU(i) : traduire le paysage au moyen d'une *zone*, d'une *limite*, d'un *linéaire* ou d'un *point* est un choix *significatif*, qui constitue la seule latitude pour les concepteurs du document que nous envisageons ici. Loin de limiter les ambitions de la recherche, cette piste de travail privilégie la faisabilité des solutions que nous souhaitons dégager pour l'amélioration de l'*effectivité* des PLU(i) en termes d'action paysagère. Le but n'est pas tant de « révolutionner » le système de représentation qui prévaut en urbanisme réglementaire, que de le réinterroger. L'ambiguïté réside dans le fait que les *formes transcrites dans le PLU(i)* s'adaptent plus ou moins bien aux *formes du paysage* dont on souhaite rendre compte. Nous insistons sur la nécessité, en premier lieu, de développer des stratégies de *mise en valeur* de telle ou telle forme en fonction du message à faire passer, et en second lieu, de rendre plus *conscient* l'usage des images, des affects et des imaginaires qu'elle porte.

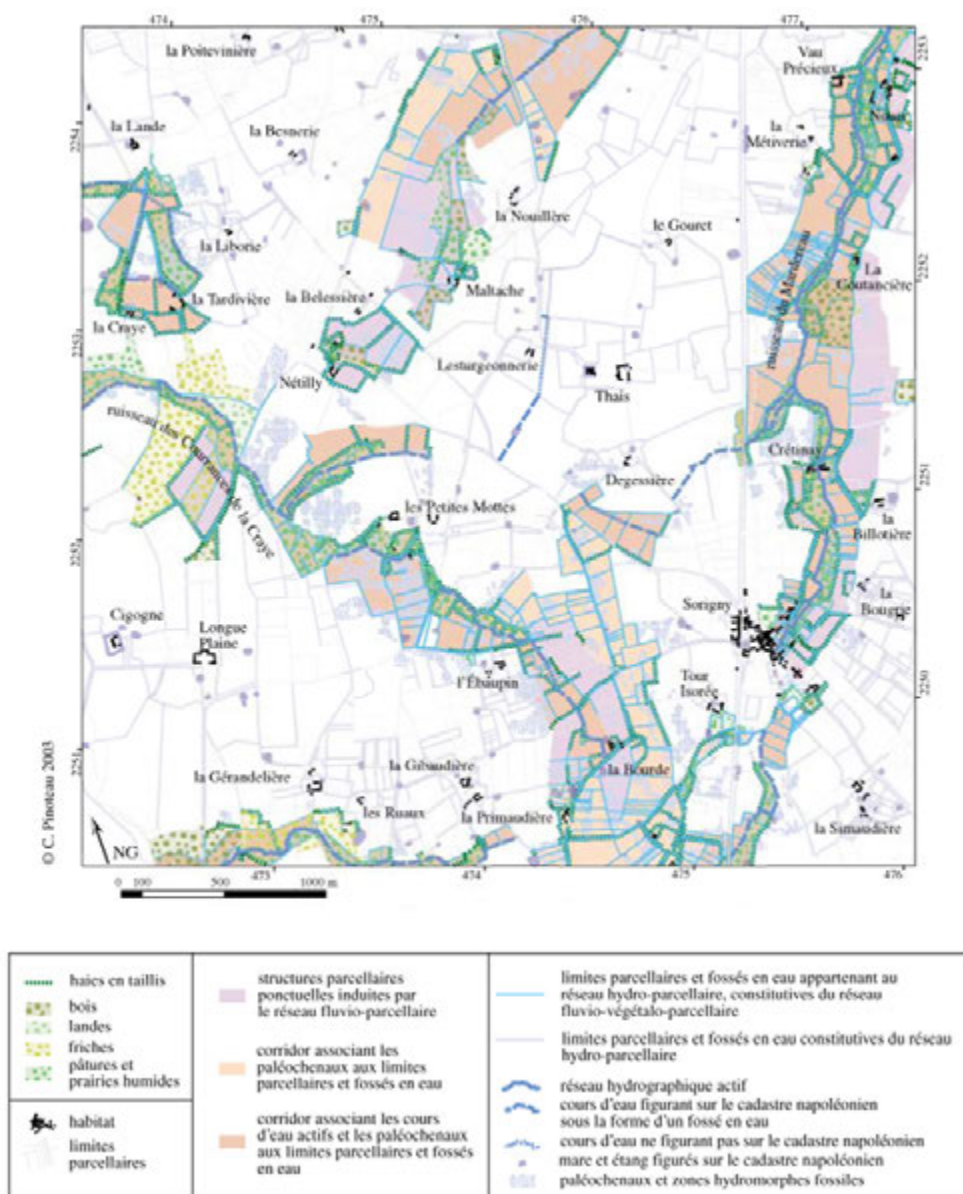


Figure 152 : Le réseau « fluvio-végétalo-parcellaire », in Caroline Pinoteau, « Changer la carte, c'est changer l'objet », *Études rurales*, n° 167-168, 2003, figures 1 et 3.

Tout d'abord, « changer la carte » s'apparente donc moins à la démarche de K. Lynch<sup>773</sup> qu'à celle de Caroline Pinoteau lorsqu'elle entreprend une analyse archéogéographique de Sorigny dans l'Indre<sup>774</sup>. Plutôt que de s'attacher aux formes chrono-typologiques définies par les méthodes classiques de la photo-interprétation, qui procède par repérage de trames parcellaires quadrillées - renvoyant à la centuriation romaine - ou circulaires - associées à la forme radio-concentrique présumée médiévale - C. Pinoteau privilégie les réseaux hydrographiques qui, contrairement aux modèles sus-cités, parsèment la région de Sorigny. Ils permettent progressivement de révéler des corridors écomorphologiques par l'imbrication d'autres éléments sur ces structures de base. **La carte représente toujours des formes du paysage existantes, actives ou fossilisées, mais elle propose un *sens de lecture* qui correspond au raisonnement de son auteur.** « Orienter » la carte nous semble être l'objectif à atteindre dans le PLU(i).

Ensuite, nous n'établissons pas de hiérarchie entre les types d'énoncés dans cette catégorie, car nous admettons que le paysage peut être correctement exprimé dans chacune des formes ci-dessous décrites, par rapport aux représentations que les acteurs cherchent à retranscrire. En revanche, certaines possèdent des traditions d'utilisation plus marquées, qui ne sont pas sans influence sur l'interprétation des PLU(i) :

- **Les *points*** s'apparentent à des « *moment(s) du plan, sans longueur ni surface*<sup>775</sup> ». Or ils sont particulièrement mobilisés au sein des PLU(i) étudiés pour symboliser des cônes de vue sur le paysage. La perception peut également être auditive comme dans les OAP sectorielles du *PLUi de la C. C. de Brocéliande*. En ce sens, ce sont des *points de référence* car ils correspondent au lieu de l'observation *in situ*, mais ils peuvent difficilement renvoyer en même temps au paysage qui est l'objet de la perception, de même qu'à l'angle de vue que cette perception occupe - malgré le fait que la tache qui rend visible le point possède « *une dimension et une constitution*<sup>776</sup> » propres, elle reste ponctuelle et n'est pas *orientée* vers le point d'observation. L'autre usage fréquent de la *forme ponctuelle* est inspiré des inventaires du patrimoine à l'échelle nationale ou régionale en ce que les PLU(i) repèrent des éléments de paysage d'importance très locale, c'est-à-dire communale, d'après les dispositions de l'article L. 151-19 du *Code de l'urbanisme*. Il existe également un phénomène de pastillage des zones A et N, dont les règles créent de moins en moins d'exceptions à l'inconstructibilité dans les nouveaux PLU(i), mais favorisent le changement de destination du bâti agricole ancien.

<sup>773</sup> On trouve chez Roland Barthes une critique du travail « sémantique » de Kevin Lynch qui mérite d'être soulignée en écho à notre propre pas de côté. Là où K. Lynch crée des formes, qui renvoient à des perceptions, nous privilégions les formes déjà existantes tout en cherchant à leur donner du sens, c'est-à-dire le sens voulu par les concepteurs du PLU(i). De son côté, R. Barthes reproche à son travail d'être davantage concentré sur la (ou les) forme(s) des perceptions urbaines (ce qu'il nomme la « conception gestaltiste ») que sur la forme comme *signe*, soit dit autrement, comme rapport entre un *signifiant* et un *signifié* (un symbole). Si nous l'interprétons correctement, il y a sans doute dans la critique de R. Barthes une certaine similitude avec la nôtre, puisque nous insistons nous-même sur l'écart possible entre la permanence du signifiant (la forme) et l'évolution des signifiés qui l'investissent (le sens). « *Mais, en réalité, les recherches de Lynch, du point de vue sémantique, demeurent assez ambiguës ; d'une part il y a dans son œuvre tout un vocabulaire de la signification et en bon sémanticien, il a le sens des unités discrètes [...]. Ces unités, il les appelle chemins, clôtures, quartiers, nœuds, points de référence. [...] Mais, d'autre part, en dépit de ce vocabulaire, Lynch a de la cité une conception qui demeure plus gestaltiste que structurale* », R. Barthes, « Sémilogie et urbanisme », in *L'aventure sémiologique*, op.cit., p. 261-271.

<sup>774</sup> Caroline Pinoteau, « Changer la carte, c'est changer l'objet », *Études rurales*, n° 167-168, 2003, p. 247-262.

<sup>775</sup> J. Bertin, op.cit., p. 44.

<sup>776</sup> *Ibidem*.

- La traduction du paysage sous la forme de *zones* dans le PLU(i) fait écho aux documents de protection du patrimoine urbain, qui, à partir de 1993<sup>777</sup>, intègrent un volet paysage. Or, à travers l'exemple de la ville de Dourdan dans l'Essonne précédemment étudié en 2016 et l'analyse poussée des projets successifs de ZPPAU<sup>778</sup>, ZPPAUP<sup>779</sup> et AVAP<sup>780</sup> montés depuis les années 1980<sup>781</sup>, nous avons pu constater à quel point cette volonté de sauvegarde avait imprégné les *formes du paysage* telles que tracées par les architectes et les urbanistes. Notre enquête visait alors à savoir dans quelle mesure les zonages patrimoniaux contribuent à une restitution de la fabrique urbaine de Dourdan. Dans le cadre d'une analyse archéogéographique<sup>782</sup>, nous nous sommes demandés s'ils offraient des indices ou des éléments de confirmation probants. Le mémoire de recherche<sup>783</sup> avance que les zonages sont - ou conduisent - plutôt à une réinterprétation basée sur le mythe d'un agrandissement concentrique de la zone agglomérée au fil du temps, calqué en réalité sur l'expansion galopante de la conscience patrimoniale, du monument à l'urbain, du remarquable au vernaculaire, du bâti au paysage... Cette dernière se traduit concrètement par un accroissement de la surface concernée par les périmètres de sauvegarde, tout en créant des secteurs en leur sein, qui échelonnent le niveau d'exigence du centre vers la périphérie. Ce résultat n'est pas sans nous rappeler la disparition progressive du paysage dans la description des zones Ua, Ub, Uc du *PLU de Quistinic* (cf. encadré 14). Par conséquent, c'est davantage une histoire de la perception des paysages dans le cadre de l'aménagement des territoires que les dossiers de ZPPAU(P) et d'AVAP autorisent, auxquels s'ajoutent les PLU(i). Celle-ci n'est pas sans influence sur l'hypothèse formulée au début de ce chapitre (cf. I.1.3), consistant à faire du PLU(i) une « archive par anticipation », une source pour comprendre l'évolution des paysages. Or nous précisons ici notre idée en établissant que le PLU(i) renseignerait alors sur les représentations des enjeux du paysage de son époque, traduites à travers des formes : les *formes paysagères*. La *zone*, prise indépendamment des autres<sup>784</sup>, et appliquée à la sauvegarde des paysages, véhicule l'imaginaire du risque parce qu'elle est une cristallisation du périmètre de 500 mètres autour des monuments, afin de les protéger en temps de guerre, avant qu'ils ne soient fixés par la loi du 25 février 1943. Dès 1922, la Conférence de la Société des Nations alerte sur les dangers des bombardements aériens pour le patrimoine et la Commission des Juristes réunie à La Haye en 1923 dispose que :

<sup>777</sup> À partir de la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages dite « loi paysage ». L'intégration des « objectifs de qualité paysagère » dans les PLU(i) date seulement de la loi Alur de 2014, qui acte la ratification de la Convention européenne du paysage de 2000 par la France. Il y a donc une antériorité des Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager en termes de prise en compte du paysage sur les PLU(i), à l'échelle nationale.

<sup>778</sup> Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (loi de décentralisation du 7 janvier 1983).

<sup>779</sup> Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (loi « paysage » du 8 janvier 1993).

<sup>780</sup> Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (loi Grenelle II du 12 juillet 2010).

<sup>781</sup> Charlotte Porcq, *Pour une archéologie des zones de protection du patrimoine : Dourdan, de ville royale à « cité historique »*, Mémoire de recherche de Master 2 en histoire de l'art et du patrimoine, sous la direction de Jérôme Fromageau et Anne-Ritz Guilbert, Ecole du Louvre, Paris, 2016.

<sup>782</sup> Charlotte Porcq, *La place réhabilitée de l'eau dans la fabrique urbaine de Dourdan (91) : réflexions sur les enjeux et les méthodes d'un apprentissage par le passé*, Mémoire de recherche de Master 2 en sciences sociales, sous la direction de Sandrine Robert, EHESS, Paris, 2017.

<sup>783</sup> C. Porcq, *op.cit.*, 2016.

<sup>784</sup> Nous précisons « prise indépendamment des autres » car il serait possible d'imaginer des zones en réseaux autour d'un linéaire dans le PLU(i), dans un cas similaire à la carte du réseau « fluvio-végétalo-parcellaire » de Caroline Pinoteau (cf. figure 152). Pour mémoire, c'est déjà le cas pour les zones N du *PLUi de la C. C. de Brocéliande* (cf. I.2.1 ; II.2.2).

« Un État aura la faculté, s'il le juge convenable, d'établir une aire de protection autour des monuments de valeur historique situés sur son territoire. [...] En temps de guerre ces zones seront à l'abri du bombardement. [...] Outre l'espace occupé par le monument ou le groupe de monuments, [l'aire concerne] une zone environnante d'une largeur ne dépassant pas les 500 mètres à partir de la périphérie dudit espace. [...] Des marques bien visibles des aéronefs, soit de jour, soit de nuit, seront employées afin d'assurer l'identification, de la part des aéronautes belligérants, des limites de ces aires<sup>785</sup> ».

C'est par l'intermédiaire des sous-zonages que le paysage est souvent dissocié des autres enjeux d'aménagement. Dans les *PLU de Quistinic* et de *Lanvaudan*, la zone Na désigne des « parties de territoire affectées à la protection des sites, des milieux naturels et des paysages<sup>786</sup> ». Dans le *PLUi de Dinan agglomération*, la référence est moins directe mais on trouve par exemple les zones Uap « zones urbaines centrales à valeur patrimoniale » et Nj « zone naturelle liée à des espaces de nature en ville à préserver ».

- L'évocation du paysage par le biais de ses *limites* est liée à la définition des unités paysagères dans les Atlas de paysage<sup>787</sup>, qui sont elles-mêmes conçues sur le modèle des découpages administratifs français. Là où les Pays de la loi Voynet englobent des bassins de vie, les unités paysagères tracées à l'échelle départementale<sup>788</sup> désignent des espaces dont les caractéristiques se distinguent des autres, du point de vue des populations qui les habitent. Dans les processus n° 1 et 2, les chargés de mission de l'agglomération de Lorient sont incités à élaborer le PLU(i) à partir d'une cartographie des unités de paysage à l'échelle de la commune, afin que l'occupation des sols puisse correspondre à des ruptures paysagères perçues par les habitants. C'est pourquoi les objectifs de départ sont essentiellement tournés vers une appréhension des limites vécues par les élus au quotidien. Les arbitrages sont surtout ciblés sur la limite ville / campagne. La limite est le négatif de la zone et vice-versa, aussi arrive-t-il souvent que le souhait d'établir des limites aboutisse à la création d'une zone, ou inversement. En l'occurrence, au terme des processus étudiés, la traduction se formalise en zones urbaines (U), autour desquelles viennent se placer les zones agricoles (A) et naturelles (N). Aussi n'est-il pas surprenant que l'interprétation des limites suive celle des zones, détaillée plus haut. Les limites des zones urbaines centrales (Ua dans le *PLU de Quistinic*, UC dans le *PLUi de la C. C. B*) perpétuent l'image de la cité dans ses remparts (cf. figure 153), avec ses écarts d'urbanisation (Uc dans le *PLU de Quistinic*, UV dans le *PLUi de la C. C. B*). La muraille est souvent remplacée par la végétation dans le PLU(i) finalisé, formant une « ceinture verte » ou un « écrin », nouvelle enceinte moderne protégée par des règlements de type « loi paysage » ou EBC.

<sup>785</sup> Article 26 des règles concernant la guerre aérienne, établies par la Commission de juristes à la Haye en 1923. Source citée par Vincent Negri, « L'environnement d'un monument, histoire d'une protection », in Marie Cornu et Marie-Agnès Férault (éd.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, Université de Paris-Sud, 2003, p. 35.

<sup>786</sup> *PLU de Quistinic* et de *Lanvaudan*, Règlement écrit, 2019, p. 51.

<sup>787</sup> « Unité paysagère : une unité paysagère désigne une partie continue de territoire cohérente d'un point de vue paysager. Ce "paysage donné" est caractérisé par un ensemble de structures paysagères et d'éléments de paysage qui lui procurent sa singularité. Une unité paysagère est distinguée des unités paysagères voisines par des limites qui peuvent être nettes ou "floues" ». In Richard Raymond, Yves Luginbühl, Jean-François Seguin, et al., *Les Atlas de paysage. Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages*, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2015, [en ligne], p. 66.

<sup>788</sup> Pour rappel, les Atlas de paysage sont élaborés à l'échelle départementale. Les unités de paysage sont également utilisées dans le cadre des Plans de paysage ou d'études paysagères comme celle de Lorient agglomération, à plus grande échelle.



Figure 153 : La ville dans ses remparts, « La ville et chasteau de Dourdan [sic] », Claude Chastillon, in Topographie française, vers 1597, © musée du château de Dourdan

- Les *linéaires* sont majoritairement utilisés pour représenter des circulations ou des alignements de constructions dans les PLU(i) analysés. Ils ne sont pas toujours directement rapportés aux objectifs de qualité paysagère dans le texte qui les accompagne. Dans le cas des cheminements tout d'abord, ce sont des OAP thématiques « cadre de vie » qui les prennent en charge (processus n° 1 et 2). Ils figurent également dans le règlement graphique à travers des emplacements réservés ou des sentiers déjà existants à préserver (processus n° 1 et 4). Dans le cas des alignements ensuite, quand ils concernent les façades sur rue, ils répondent autant aux impératifs de densification qu'aux enjeux de perception du paysage urbain. Lorsqu'il s'agit de l'alignement des faitâges dans le PLUi de la C. C. de Brocéliande, l'ambition vise une augmentation des performances énergétiques des habitations et/ou des perspectives visuelles harmonieuses.

Les *linéaires* sont très rarement *orientés*, ils le sont toutefois plus dans les cartes qui illustrent parfois le PADD, en tant que documents dessinant un programme d'action global - d'où les flèches, qui sont des *lignes orientées*. Cependant, les *linéaires* traduisent bel et bien le déroulement de l'expérience paysagère en plan. Les *lignes* sont composées d'une succession de *points*, qui sont autant d'endroits d'où s'effectue la perception. Elles sont un « *moment du plan*<sup>789</sup> » - comme le *point*, la longueur en plus - et permettent la figuration du temps dans l'espace (flux). Les *segments* débutent en un point A et s'achèvent en un point B, qui relie potentiellement le lieu de perception au lieu perçu, mais aussi le point de départ au point d'arrivée. Les *linéaires* ont enfin pour avantage de parer au changement d'échelle et donc de maintenir le paysage présent à différentes étapes du processus de planification, du début à la fin, dans le meilleur des scénarios. Yves Bories plaide pour des « PLUi relations<sup>790</sup> » sur l'exemple du PLU de la ville de Clermont-Ferrand qui contient des OAP « stratégiques » capables de se superposer à l'échelle de la commune, et qui peuvent elles-mêmes être compilées sur le règlement graphique (cf. figure 154). Tout cela est

<sup>789</sup> J. Bertin, *op.cit.*, p. 44.

<sup>790</sup> Yves Bories, « Plaidoyer pour des PLUi "relations" », *Urbanisme*, n° 408, 2018, p. 54-56.

réalisable grâce à la production d'écosystèmes « *croisant des enjeux de biodiversité, d'équité sociale, d'énergie ou encore de paysage*<sup>791</sup> », générateurs de *tracés dynamiques* dans le PLU(i). Ce que Y. Bories nomme la « *science des lignes* » évite les phénomènes de rupture à l'heure de l'interprétation du PLU(i). Mis à part la trame bleue du *PLU de Lanvaudan* (cf. II.2.2), que l'on retrouve du diagnostic au règlement annexe en passant par les OAP sectorielles, les *linéaires* comme formes « *relationnelles* », au sens où Y. Bories l'entend, ne sont pas exploités dans les quatre PLU(i) sélectionnés.

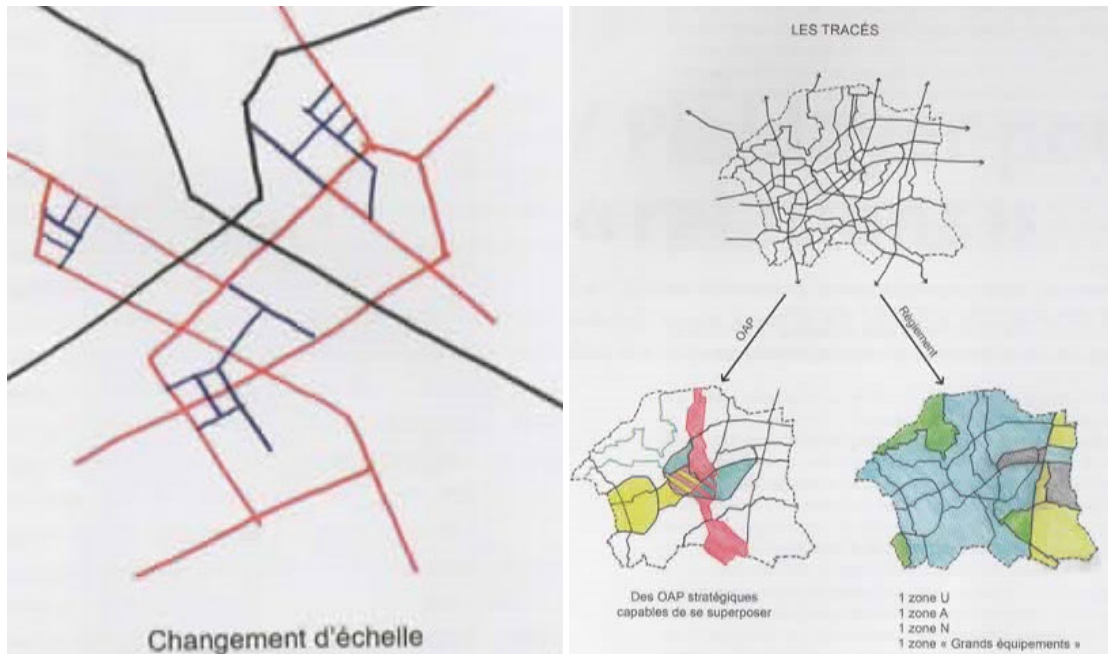


Figure 154 : Illustrations issues de l'article de Yves Bories « Plaidoyer pour des PLUi "relations" » (2018) où il met en application la « science des lignes » pour gérer le changement d'échelles tout au long de l'élaboration du PLUi

### II.3. Le calcul des taux d'effectivité

Les trois catégories d'énoncés que nous venons de détailler deviennent nos trois critères d'évaluation de l'*effectivité* des PLU(i) approuvés. En effet, nous cherchons à savoir sur quel(s) plan(s) - *points de référence et de repère, dynamiques, formes* - le paysage est le mieux traduit pour les cinq processus étudiés. Le tableau complété pour renseigner les traductions correspondant aux objectifs portés par chaque processus est répété trois fois (cf. annexe 6), afin d'être interprété selon les trois critères ci-dessus définis. Chaque cellule est dotée d'une couleur - à quelques exceptions près<sup>792</sup> -, en fonction du paramètre qui est évalué. On remarque que les cellules « arbitrages » affichent des couleurs, selon le même nuancier que les cellules « traductions ». Or on peut objecter que comme ces teintes renvoient à des *degrés d'effectivité*, elles n'ont pas vraiment de pertinence pour les cellules « arbitrages », qui ne concernent pas des éléments *effectivement traduits* dans la version définitive du PLU(i) et qui n'ont donc pas vocation à être *interprétés*, au contraire des cellules « traductions ». Toutefois, de sorte à conduire la comparaison entre ces deux types de cellules, nous avons choisi d'attribuer une couleur à toutes les cases selon le même code

<sup>791</sup> Y. Bories, art.cit., p. 56.

<sup>792</sup> Nous verrons par exemple que pour l'évaluation de l'*effectivité* des PLU(i) selon le critère des *formes* à travers lesquelles les traductions s'expriment dans le document finalisé, seules ont été colorées les cases renvoyant à des documents graphiques, plus précisément à des cartes ou des schémas de localisation.

couleur. Pour rappel, l'*effectivité* des quatre PLU(i) concernés dépend de leur capacité à mémoriser des échanges ou des expériences vécus pendant leur élaboration ; les trois *taux d'effectivité calculés* pour les traductions - un par critère d'évaluation - devront donc être mis en rapport avec une *estimation* des trois *taux d'effectivité requis* par les phases d'arbitrage.

Parce que nous souhaitons obtenir des résultats suffisamment clairs et justifiés, nous optons une fois de plus pour une analyse chiffrée, à partir de données qualitatives. Pour les deux premiers critères « points de référence » et « dynamiques », l'intensité de la couleur est renforcée plus l'énoncé nous semble efficace pour l'interprétation du paysage par le lecteur, quel qu'il soit :

- (points de référence) la valeur « 1 » est attribuée à un « énoncé (qui) ne précise ni n'implique de point de référence extérieur », tandis que la valeur « 4 » est décernée à un « énoncé (qui) concerne un point de référence » ;
- (dynamiques) la valeur « 1 » est attribuée à un énoncé qui ne relate qu'un type de prise en compte des dynamiques paysagères tandis que la valeur « 5 » est décernée à un énoncé cumulant cinq types de prise en compte différents.

Les points de repère sont comptabilisés sans pondération du calcul (« 1 » équivaut à un point de repère, « 2 » à deux points de repère et ainsi de suite). Plus leur nombre est grand, plus l'*effectivité* du PLU(i) augmente. Les *taux d'effectivité* ainsi obtenus pour chaque processus font l'objet d'une moyenne avec les taux déterminant la valeur des énoncés sur le plan des *points de référence*.

Grâce aux couleurs, on sait assez rapidement :

- 1) si les intentions des acteurs en matière de paysage au moment de l'élaboration du PLU(i) sont ambitieuses ou non, et si elles évoluent à la hausse au cours de la phase d'arbitrages ;
- 2) si les traductions les plus potentiellement efficaces sont les plus prescriptives ou non (de gauche à droite) ;
- 3) si la traduction est de même nature ou possède la même *force d'évocation* du paysage que l'expérience vécue pendant la période de construction du PLU(i) ou non (comparaison entre « arbitrages » à gauche et « traductions » au centre) ;
- 4) si la traduction du paysage s'effectue au même niveau tout au long du processus ou non (de haut en bas).

Pour le critère des « formes », une couleur est associée à chaque type de forme dans les tableaux, sans curseur d'intensité particulier. Néanmoins, les cases grises indiquent que plusieurs types de formes sont associés au sein d'un énoncé, aussi ces derniers sont-ils comptabilisés autant de fois que nécessaire. On calcule en effet un *taux d'effectivité* par type de forme dans un premier temps, en comptant « 1 » à chaque fois qu'un énoncé est traduit sous cette forme (au moins). Dans un second temps, on fait la moyenne des quatre *taux* obtenus - un pour chaque type de forme. Le *taux d'effectivité* global pour ce critère correspond donc en réalité au *taux de diversification des types de formes* dans le PLU(i).

Les *taux* sont exprimés sous la forme de pourcentages car ils évaluent l'*effectivité « réelle »* des énoncés d'un PLU(i), par rapport à l'*effectivité maximale* dont ils auraient pu faire preuve en usant de toutes les potentialités de traduction définies plus haut (cf. II.2). Ainsi, le total de l'addition pondérée obtenu par tableau, est divisé par le total de ce même calcul reproduit cette fois-ci comme si toutes les cellules avaient une *effectivité maximale*. Mettons par exemple que le tableau comporte 24 cellules (donc 24 énoncés), dont l'*effectivité « réelle »* s'élève à un total de 49, l'*effectivité maximale* étant de  $24 \times 3 = 72$  (3 étant la valeur maximale pouvant être attribuée à un énoncé), alors le *taux d'effectivité* calculé est de  $(49/72) \times 100 \approx 68 \%$ . Il nous reste à préciser enfin que nous calculons des *taux d'effectivité* à l'échelle des tableaux entiers,



c'est-à-dire pour la totalité des énoncés qui s'y trouvent inventoriés, mais que nous obtenons aussi des *taux d'effectivité* pour chaque ligne des tableaux, soit chaque étape des processus. Cela nous autorise une évaluation de la *force d'évocation* du paysage par les traductions produites ou générées tout au long du processus. **Ainsi, nous faisons doublement entrer le *facteur temps* dans l'analyse des PLU(i) finalisés car :**

- selon le critère d'évaluation qui se dégagera le plus, en rassemblant les *taux d'effectivité* les plus élevés, on aura une idée de la « longévité » des traductions paysagères (*points de référence* :  $\approx 12$  ans ; *dynamiques* :  $\approx 24$  ans ; *formes* : au-delà, cf. I.1.4) ;
- selon le critère d'évaluation qui montrera le moins de fluctuation entre les *taux d'effectivité* obtenus tout au long des étapes successives, voire une évolution positive, on aura une idée des types de traduction les plus transversales, donc les plus aptes à constituer une trame pour l'ensemble du *processus de traduction*.

### III. Des traductions paysagères faiblement ancrées dans l'espace

#### III.1. Des périodes d'arbitrage propices à la réflexion paysagère et à la hausse du niveau d'exigences en termes de traduction dans les PLU(i) approuvés

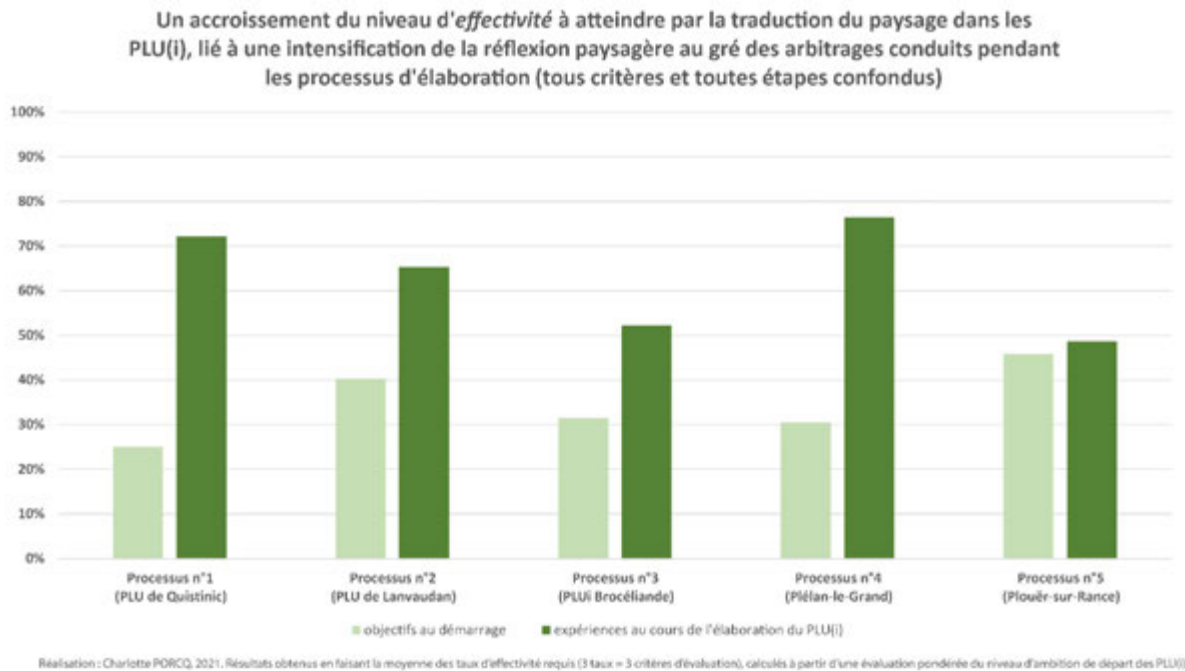
De manière générale, les cinq processus d'élaboration étudiés sont des temporalités propices à la conduite d'une réflexion paysagère, dans le sens d'une hausse de l'ambition affichée au départ. Cet accroissement des exigences paysagères à atteindre dans le projet de territoire est manifeste au sein des processus n° 1 et n° 4 (cf. figure 154). À l'origine de l'inflation observée, se trouvent deux phénomènes que nous avons mis en lumière dans le chapitre précédent (cf. chap. 4), à savoir :

- **les sorties sur le terrain**, dans le cas du *PLU de Quistinic*, qui permettent non seulement de situer précisément les espaces soumis à des enjeux paysagers (*points de référence* et *points de repère*), mais également de faire l'expérience physique des lieux (*dynamiques*). Ainsi, la *délimitation* initiale des *zones urbaines* est retouchée à l'aune de l'arbitrage vécu sur site, mais plus encore, les *formes* dessinées sont remodelées par l'émotion paysagère et changent même de nature : la déambulation dans le paysage incite à réfléchir en termes de *lignes orientées (linéaires)* et non plus en termes d'enveloppe urbaine se refermant sur elle-même en vase clos, dans le périmètre de ses *limites*.
- **la sollicitation d'une personne ou d'un document « ressource »**, par exemple un paysagiste-conseil de l'État lors du montage de l'ancien *PLU de Plélan-le-Grand*, en 2013. La logique est similaire à l'exemple précédent sur le plan des objectifs de départ, puisqu'il s'agit alors de réduire la superficie de la *zone à urbaniser* par rapport aux anciennes générations de PLU. D'abord envisagée sous l'angle de l'économie de foncier agricole et du respect des espaces naturels, le choix de la *zone à « épargner »* a été précisé grâce à l'intervention du professionnel en question, selon des critères paysagers. La principale plus-value de la lecture de paysage menée à ce moment-là, réside dans la mise en valeur d'un *point de repère* précis, à savoir le chemin situé sur la ligne de crête, auquel nous avons déjà fait référence (cf. II.2.2). Celui-ci sert d'*accroche* au maire afin de construire un projet sur le temps long, de PLU en PLU(i) : la preuve en est que le processus - tel

que nous l'avons restitué, le plus fidèlement possible - s'ouvre sur cet événement relaté par l'édile en entretien, car c'est le *point d'origine* d'une prise de conscience locale pour les paysages d'interface ville/campagne. Les intentions minimales de base sont ensuite rapidement enrichies par une quadruple dynamique, jusque dans le PLUi en chantier :

- étendre la logique de repérage d'éléments, de structures et d'unités paysagères à d'autres espaces à partir de ce *site de référence* ;
- perpétuer l'expérience « paysagiste » du territoire en ayant le réflexe d'y recourir ;
- se reporter au porté à connaissance passé dans le nouveau PLU(i) pour *en garder la mémoire* ;
- greffer des *enjeux supplémentaires* sur cette entrée paysagère, tels que la préservation de la trame verte et bleue dans une appréhension systémique de l'espace mais aussi, d'une certaine manière, de la planification territoriale en elle-même.

Le mécanisme enclenché par rapport aux *formes* induites dans le cadre de cette période d'arbitrage est *a priori* tout aussi vertueux, car plusieurs *formes* de natures différentes sont articulées entre elles dans ce raisonnement qui se veut le plus intégré possible. Il tente de modifier la logique de *zonage* par l'avènement d'un PLU(i) « *relation*<sup>793</sup> ».



**Figure 155 : Le niveau d'effectivité à atteindre par la traduction du paysage dans les PLU(i) étudiés**

Les résultats peuvent être complétés par une analyse détaillée de l'évolution du *niveau d'effectivité* requis par les arbitrages conduits tout au long du processus d'élaboration (cf. figure 157). Après avoir comparé les informations recensées par nos soins dans les colonnes « objectif » et « expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU(i) », nous mettons désormais en œuvre le sens de lecture vertical des tableaux (cf. II.1.2) qui déroulent les trois ou quatre étapes par lesquelles la réflexion chemine, jusqu'à la finalisation du PLU(i). Pour rappel, ces étapes permettent de classer les objectifs d'élaboration au gré de leur évolution, et ce sont ces séquences définies dans les tableaux que nous reprenons telles quelles pour la présente analyse (cf. II.1.2, tableau 17). **Le principe est de vérifier si l'intensification des exigences en**

<sup>793</sup> Cf. Y. Bories, art.cit.

matière de prise en compte du paysage s'exerce également sur la durée du processus. Le bilan est plus contrasté de ce point de vue, ainsi que le laissent voir les courbes (cf. figure 157). L'image globale qui ressort est celle de l'irrégularité dans le temps, avec des phénomènes de rupture identifiés pour chaque processus. Pour trois des cinq cas passés à la loupe en revanche, l'idée d'une élévation globale des attentes en termes de paysage dans le PLU(i) approuvé est confirmée, au regard de la hausse des taux enregistrée entre le début et la fin de la phase d'arbitrages. Cette dernière est due, aussi bien pour le PLU de Lanvaudan que pour le PLU de la C. C. de Brocéliande, à un contexte de travail collectif entre élus, techniciens des collectivités et bureaux d'étude :

- par l'intermédiaire d'ateliers collaboratifs, proposés aux élus de Lanvaudan par le chargé de mission PLU de Lorient agglomération. L'un d'entre eux consiste à produire des cartes mentales, de sorte à définir les limites « vécues » du bourg principal de la commune. Le but est de dépasser ou de contourner le blocage créé par la volonté du maire de poursuivre le projet déployé dans l'ancien POS. Ce dernier est aux antipodes des orientations nationales actuelles puisqu'il visait à réunir deux pôles urbanisés en continuant d'étendre les constructions jusqu'à ce qu'elles soient contiguës. L'entrée « paysage » est donc un moyen saisi par l'agent intercommunal pour prendre le contrepied et révéler le caractère identitaire des trois centralités que comporte Lanvaudan, séparées par des coupures vertes aujourd'hui plus ou moins mises en valeur :

« L'idée c'était que le diagnostic leur permettait de prendre de la hauteur [...], de leur faire oublier toutes les contraintes pour ouvrir tous les possibles [...] et montrer qu'au bout du compte le paysage sert un projet qui est peut-être le leur aussi, que les deux sont compatibles », (entretien avec Monsieur B. C., chargé de mission PLU, le 28 mars 2019).

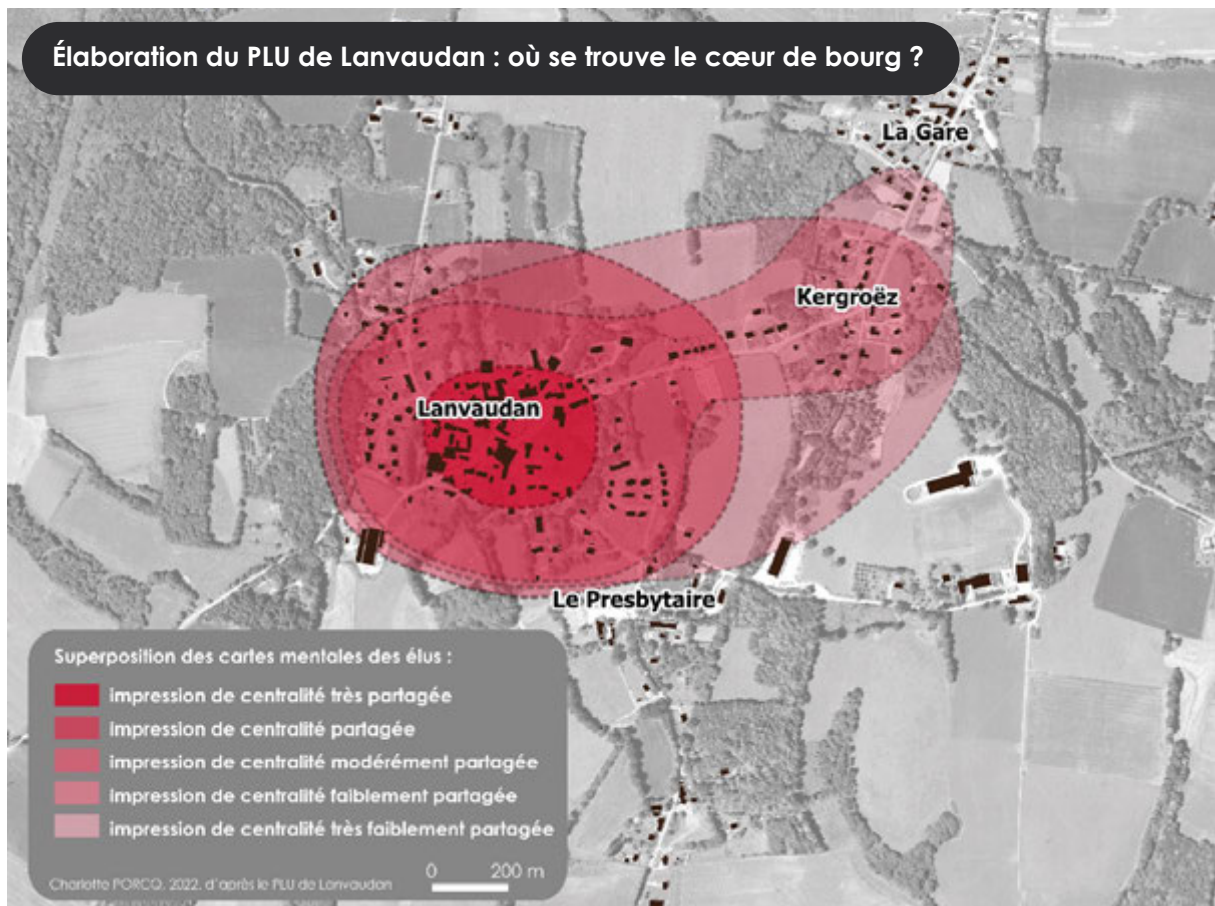


Figure 156 : Compte-rendu de l'atelier « cartes mentales » réalisé avec les élus de Lanvaudan dans le cadre du PLU

L'atelier valide - si ce n'est le fonctionnement - la représentation visuelle du bourg principal, séparé des lieux-dits « La Gare » et « Le Presbytère » (cf. figure 156). Le technicien cherche à donner un souffle positif à la suite du processus, et joue la carte du géographe dans cette entreprise. Premièrement, il soumet un extrait des dessins-minutes de la carte d'État-major aux élus, en leur faisant constater par contraste l'extension de l'emprise urbaine actuelle, et la disparition du cours d'eau, qui traversait autrefois la place du village du nord au sud. Le principe est donc de *s'appuyer sur le passé*, et de réserver le fil de l'eau *comme fil conducteur*, de façon métaphorique, pour la suite du processus. On le retrouve mobilisé dans la 3<sup>e</sup> étape, afin de franchir avec succès le saut d'échelle entre la rédaction du PADD et le détail des axes d'aménagement pour chacune des OAP sectorielles. Comme dans l'exemple du processus n° 4 précédemment développé, une *diversification des formes* est effectuée en vue de contrecarrer le caractère peu dynamique de la *zone* ou de la *limite*, et ce notamment à l'épreuve du jeu d'échelle (cf. description du secteur d'OAP n° 2, II.2.3). Deuxièmement, le chargé de PLU tente d'*adjoindre* un rôle agronomique qui puisse définitivement convaincre les acteurs locaux, à la valeur esthétique des ruptures d'urbanisation.

- **par l'intermédiaire de réunions régulières**, au format « commission plénière intercommunale » ou « commission urbanisme communale », ainsi que l'expérimentent les concepteurs du *PLU(i) de la C. C. de Brocéliande*. Elles permettent de débattre régulièrement, dans des configurations d'acteurs variables, et d'arrêter des choix communs pour le territoire. Plus précisément, ce système permet de rebondir - mouvement d'ailleurs très bien décrit par la courbe (cf. figure 157) - sur des options présentées, puis adoptées, rejetées, ou remplacées par d'autres suggestions. C'est ainsi que fonctionne le processus n° 3, qui démarre à l'écriture de la règle<sup>794</sup>, tel que nous avons pu le suivre en temps réel. Les règles paysagères sont évaluées par les différents protagonistes, en fonction de leur *effectivité*, comme c'est le cas à l'occasion des étapes n° 1 et n° 2, et selon qu'elles entrent en contradiction ou en résonance avec d'autres enjeux, lors des étapes n° 3 et n° 4. D'abord initiée par l'urbaniste missionné pour le PLUi, la question de la *référence* au « paysage environnant » dans le règlement écrit est alimentée grâce à *l'allusion aux anciens PLU communaux*, dans lesquels il est souvent convoqué (étape n° 1). Lors des réunions, les élus, la directrice de l'aménagement et l'instructrice du droit des sols posent les limites de ce type d'intitulés en argumentant à l'aune de leurs expériences. Au contraire, le fait d'établir des règles par rapport à la rue comporte non seulement l'avantage de satisfaire aux objectifs de la densification, en rapprochant les constructions des limites parcellaires, mais aussi d'offrir une *référence* à l'interprète. Le principe est alors de mettre en place une gradation des exigences paysagères, qui culmineraient dans la centralité urbaine (étape n° 2). Toutefois, certains élus très engagés sur la question énergétique et climatique soumettent l'idée de basculer sur l'orientation de la parcelle comme critère principal pour l'implantation des constructions, délaissant les normes esthétiques et paysagères (étape n° 3). Enfin, on remarque que la dernière solution avancée (étape n° 4) est aussi la plus ambitieuse parce qu'elle est la plus évolutive. On se souvient de l'argumentation du maire de Maxent au sujet de l'importance des formes cadastrales, qui nous renseignent à la fois sur les paysages anciens, et nous donnent des clefs pour l'avenir, ne serait-ce qu'en termes de prévision des problématiques d'aménagement à venir, comme l'intensification de la densification au sein des bourgs ruraux (cf.

<sup>794</sup> Pour mémoire, le suivi étroit du processus d'élaboration du *PLUi de la C. C. de Brocéliande* a commencé en mars 2019, soit au début de l'élaboration du règlement (cf. II.1.1), ce qui explique notre focalisation sur cette période pour ce processus. Le PADD venait d'être approuvé en février.

II.2.2). De plus, en tant que système de référence spatial, les parcelles permettent une harmonisation de l'ensemble des règles du PLU(i) puisqu'elles recouvrent l'intégralité du territoire.

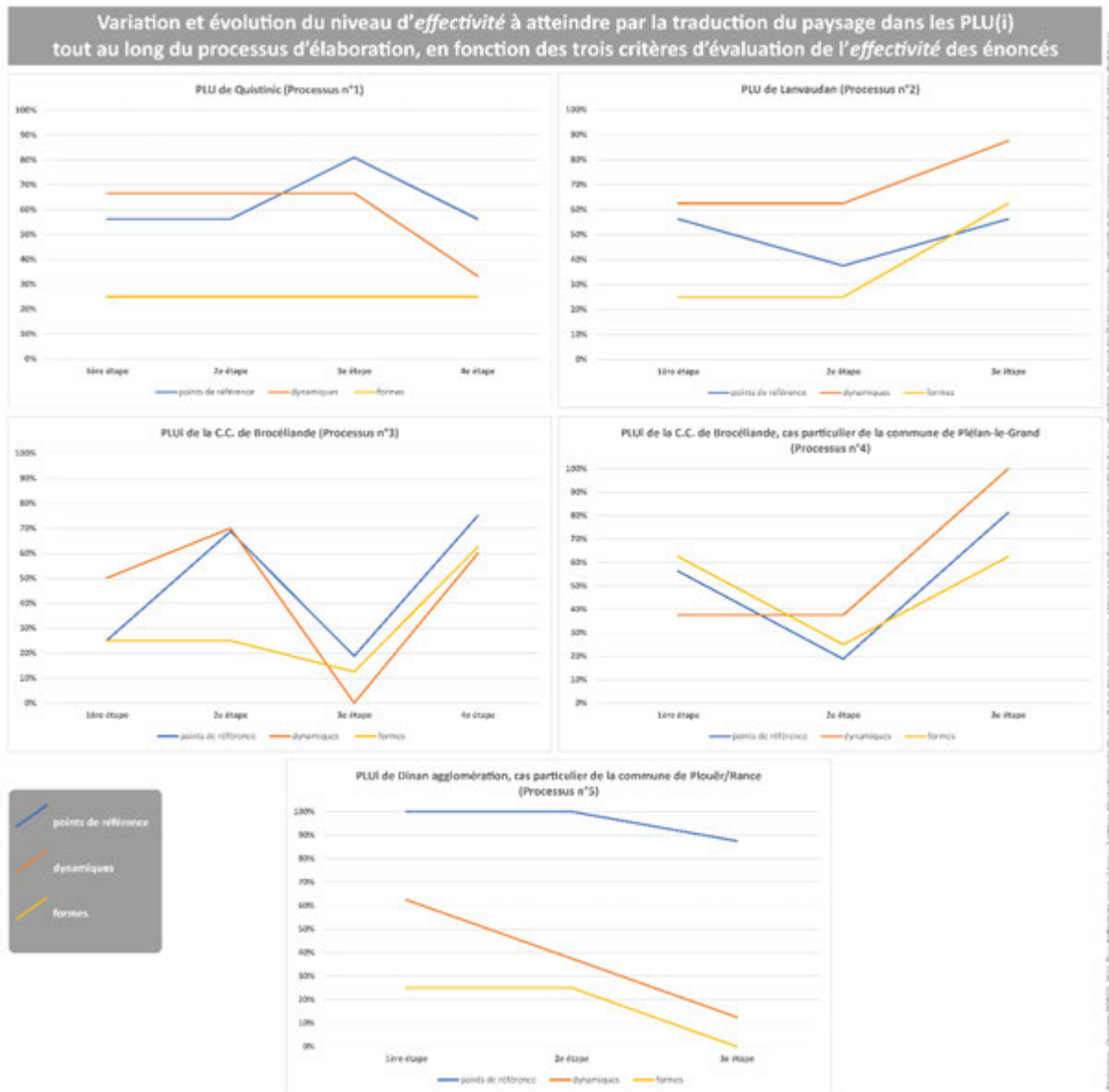


Figure 157 : Variation et évolution du degré d'effectivité à atteindre par la traduction du paysage tout au long des cinq processus. Les étapes 1, 2, 3 et 4 correspondent aux étapes des processus d'élaboration indiquées dans les tableaux de recensement des traductions, qui sont répertoriées, pour mémoire, en face de la séquence à laquelle elles répondent (cf. II.1.2, tableau 17, et annexes 6).

Le cas de Plouër-sur-Rance (processus n° 5) est un peu particulier, car on observe une nette disparité entre l'importance accordée aux *points de référence*, qui se maintiennent à un niveau très élevé tout au long des arbitrages, et les *taux* calculés pour les deux autres critères d'évaluation, qui chutent fortement (cf. figure 157). Ce phénomène est dû à la gouvernance du PLU(i), dont nous avons déjà souligné le caractère très organisé sur toute la durée du processus (cf. II.2.2). Bien que le territoire soit subdivisé en groupes de travaux sectoriels, par commodité pour les échanges, l'élaboration du document est pilotée à l'échelle intercommunale jusqu'à l'étape du règlement. En effet, le zonage nécessite un ancrage des débats à l'échelle communale, mais le règlement écrit est commun à tout le territoire. Malgré cet effort de cohérence quant à la conduite d'un projet de territoire réunissant 64 municipalités, on s'aperçoit que la thématique paysagère a du mal à résister tout au long de la procédure. Cela se manifeste

surtout à travers la faible évolutivité des *formes* adoptées (des *limites* pour la vallée de la Rance dans le PADD) et l'amenuisement de la prise en compte des *dynamiques paysagères* à partir de la fin du diagnostic (étape n° 1). Ces dernières, parce qu'elles ont été décrites dès le démarrage, ne sont pas réactualisées, adaptées ou enrichies par le bureau d'étude pour chaque secteur ou commune. Ce sont les élus qui s'en chargent tant bien que mal, selon leurs compétences et leur disponibilité.

**Le portrait des processus que nous venons de dresser - par le biais des méthodes qui les animent d'abord, et dans leur progression ensuite - recèle un autre enjeu de taille que la montée en puissance du *niveau d'effectivité* à atteindre dans le document approuvé. La problématique est la suivante : par qui et comment ces réflexions prennent-elles de l'ampleur ?** Que l'on considère à nouveau les processus n° 2, n° 3 et n° 4 dont nous avons ici largement fait état, nous nous apercevons qu'un seul acteur porte véritablement la dynamique, bien que les procédés par lesquels les processus sont conduits soient collaboratifs. À Lanvaudan, le technicien de Lorient agglomération est le moteur de toutes les étapes (processus n° 2). Au sein de la C. C. de Brocéliande, deux maires sont particulièrement actifs sur la thématique qui nous occupe, ceux de Plélan-le-Grand et de Maxent. L'un cherche à perpétuer la *mémoire* des anciens projets d'aménagement car il est élu depuis plusieurs mandats (processus n° 4). L'autre souhaite davantage *anticiper l'avenir* dans le PLUi, afin que son programme d'actions soit tenable et durable sur tous les plans, y compris celui du paysage (processus n° 3). L'intérêt d'avoir noté dans les tableaux la source des renseignements qui y sont consignés ressort à présent. En effet, il s'avère que les deux maires en question nous ont livré leurs aspirations les plus ambitieuses en entretien. Ainsi, pour les processus n° 3 et n° 4, ce n'est pas en réunion que la réflexion a été la plus poussée, comme si l'obligation d'aboutir à un consensus dissuadait de présenter les options les plus potentiellement efficaces. Or, comment traduire ces éléments qui ont beaucoup de valeur pour la (re)connaissance des paysages communaux dans le document finalisé, d'autant plus dans le contexte d'une démarche intercommunale ? Autant de points qui nous laissent présager des difficultés de l'exercice, dont nous présentons maintenant l'issue.

## III.2. Des traductions à l'effectivité globalement décevante par rapport aux ambitions nourries durant l'élaboration des PLU(i), mais supérieure aux objectifs de départ

### III.2.1. La garantie d'une meilleure interprétation des dynamiques paysagères prises en compte dans les PLU(i) de dernière génération

Si les traductions tiennent en général les promesses des objectifs fixés au démarrage, elles ne nous semblent égaler le *degré d'effectivité* requis pour aucun des processus étudiés (cf. figure 158). C'est-à-dire qu'aucun n'atteint le niveau des attentes créées durant la poursuite de l'élaboration du PLU(i). Toutefois, compte tenu du fait que le contrat établi au départ est rempli pour trois processus sur cinq, il faut relativiser ce bilan négatif en soulignant que ce qui peut être un résultat médiocre pour certains territoires, eu égard à leur niveau d'expériences paysagères en dehors du cadre de la planification, est déjà une avancée non négligeable pour d'autres, qui n'ont pas le même capital.

En allant consulter dans le détail les *taux d'effectivité* calculés pour chacun des critères de l'analyse (cf. figure 159), dont le diagramme précédent présentait une moyenne (cf. figure 158), la **première conclusion est que ce sont les *techniques* de mise en valeur et de prise en compte des *dynamiques***

paysagères qui permettent une meilleure appréhension du paysage dans les PLU(i) finalisés (critère n° 2). Soit ces dynamiques ont été générées par le paysage en tant qu'*outil de médiation* (processus n° 1, n° 2 et n° 5), soit elles l'ont révélées en tant qu'*objet* (processus n° 4), au gré des étapes de travail. Au total, dans le document d'urbanisme achevé, cette distinction, propre à la manière dont le projet de territoire est mené, revient pour résumer à traduire les *dynamiques paysagères* saisies par l'expérience du réel, du milieu naturel et/ou de ses habitants. Il s'agit effectivement d'une expérience sensible et/ou d'un partage de points de vue entre acteurs. Autrement dit, les énoncés du PLU(i) reproduisent le mieux la *subjectivité* dont ils sont les fruits. Cette *subjectivité* renvoie à l'émotion que tout être peut éprouver dans le paysage, mais elle marque plus largement la *relativité* de ce que le PLU(i) prescrit, dans le temps et dans l'espace. La *relativité* des énoncés du PLU(i) n'est pas une faiblesse, c'est même la preuve d'une approche subtile et adaptative du sujet. Elle correspond à un positionnement du regard sur les paysages, à partir duquel l'appréhension de ses *dynamiques* est rendue possible. Reste à savoir quelles sont les *marques* - pour l'interprétation - et les *techniques* - pour la traduction - les plus courantes afin de *signifier* ce positionnement dans les PLU(i) (cf. tableau 19).

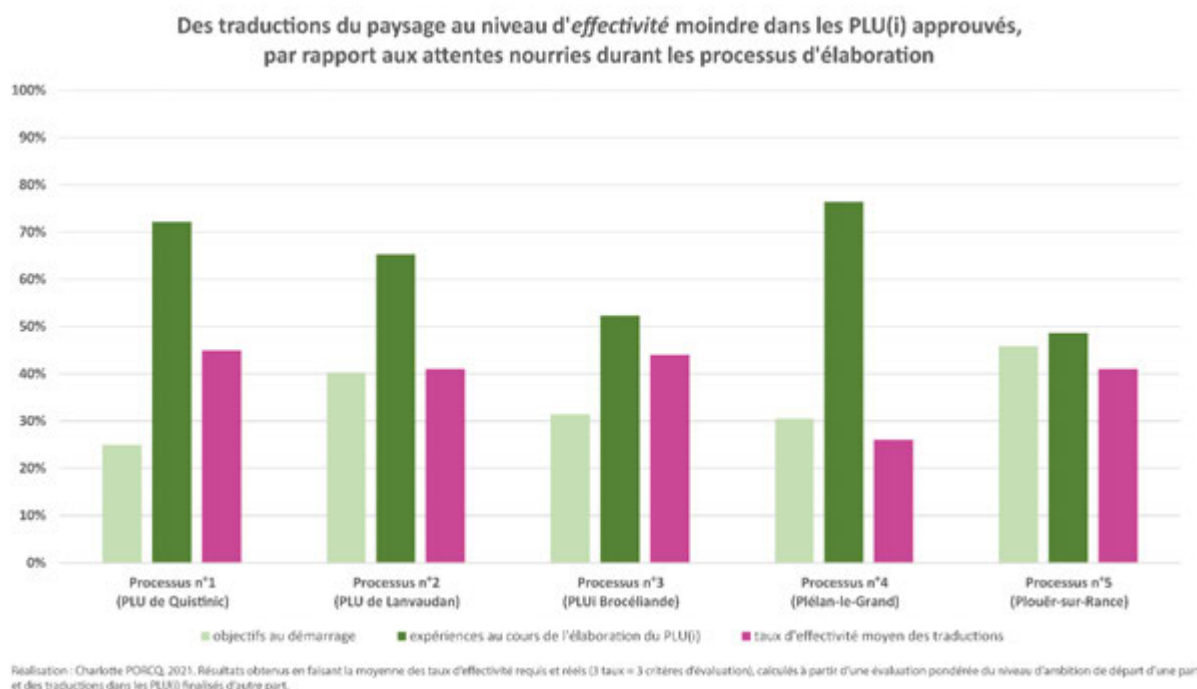


Figure 158 : Le niveau d'effectivité atteint par la traduction du paysage dans les PLU(i) étudiés

Les indices qui renvoient aux dynamiques paysagères perçues pendant l'élaboration du PLU(i)	nombre de processus concernés par ces indices
Le repérage des unités, structures, éléments de paysage	5
L'accent sur l'expérience sensorielle qui crée le paysage	5
L'association d'un autre enjeu à la préservation du paysage	4
La référence au passé / au futur	3
L'élaboration de la règle selon un modèle d'organisation de l'espace	2
La mise en relation de plusieurs unités, structures, éléments de paysage	1

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. Récapitulatif des preuves de la prise en compte des dynamiques paysagères par les énoncés du PLU(i), d'après l'inventaire établi dans les 5 tableaux arbitrages/traductions.

Tableau 18 : Les techniques de prise en compte des dynamiques paysagères les plus fréquemment traduites dans les quatre PLU(i) approuvés

Détail du niveau d'effectivité atteint par la traduction du paysage dans les PLU(i) approuvés, par rapport aux attentes nourries pendant les processus d'élaboration, en fonction des trois critères de l'évaluation de l'effectivité des énoncés

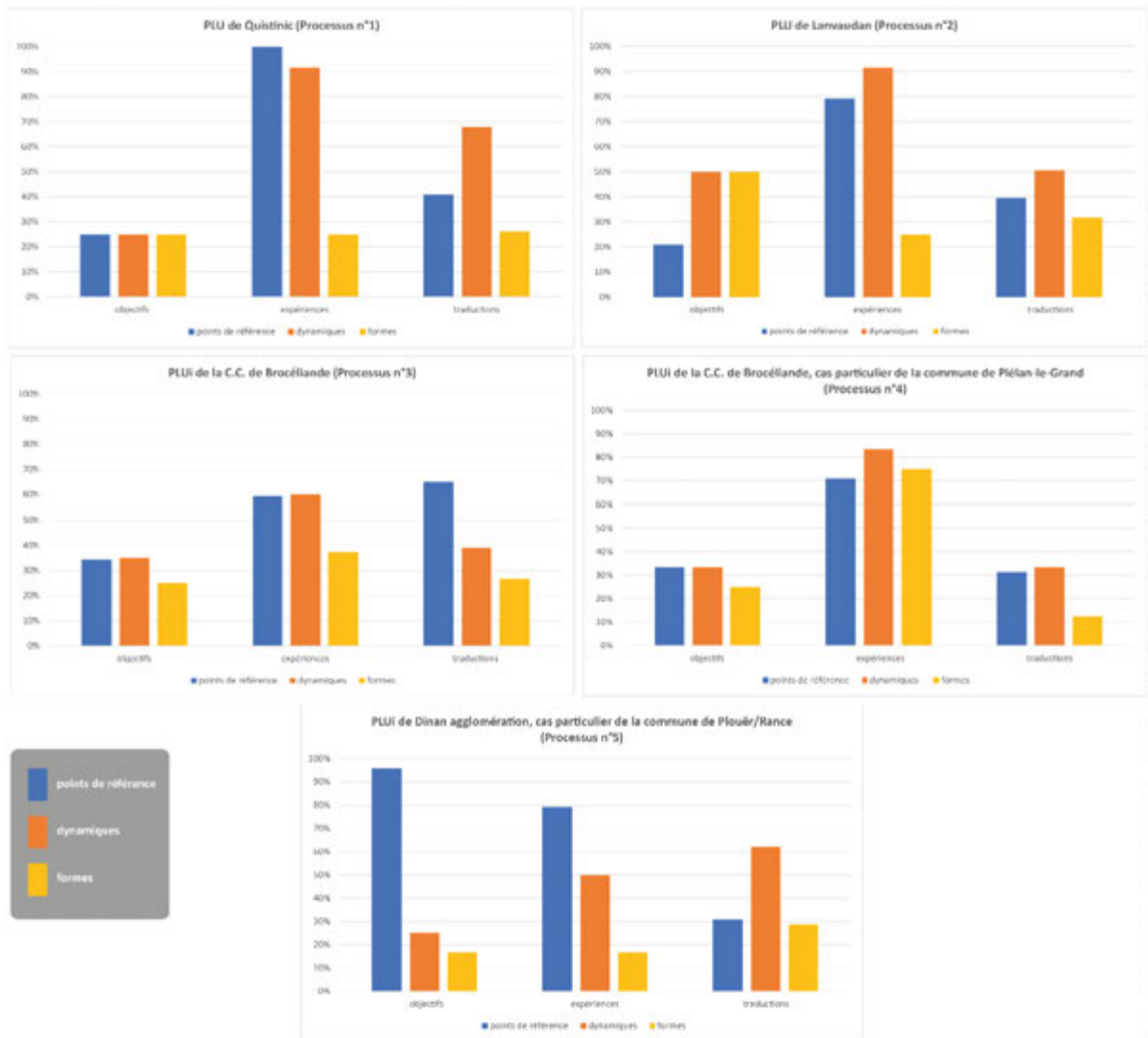


Figure 159 : Détail du niveau d'effectivité atteint (en pourcentage, 100 % étant l'effectivité maximale possible) par la traduction du paysage dans les PLU(i) étudiés, en fonction des trois critères d'évaluation. Les taux affectés aux points de référence et aux dynamiques évaluent la force des énoncés du PLU(i) en termes d'évocation du paysage (cf. II.3). Les taux affectés aux formes évaluent quant à eux la diversification des types de formes paysagères dans le PLU(i) (cf. II.3), ce qui explique notamment le différentiel souvent important par rapport aux deux autres critères. C'est pourquoi il faut essentiellement se concentrer sur l'évolution des taux entre « objectifs », « expériences » et « traductions » pour ce critère.

Parmi nos cinq cas, quatre sont donc concernés par ce premier résultat : quatre traduisent mieux les *dynamiques* que les *formes paysagères* et les *points de référence* (processus n° 1, n° 2, n° 4, n° 5). Il est intéressant de constater que trois d'entre eux ont fait l'objet d'un contrôle fort de la part des professionnels de l'aménagement, dès avant la signature de l'arrêté de prescription des PLU(i) concernés. Les services de Lorient agglomération (planification et droit des sols) et de Dinan agglomération (urbanisme) jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration des PLU(i) de leur(s) territoire(s), bien plus en amont que la direction de l'aménagement de la C. C. de Brocéliande n'a pu le faire de son côté par exemple. Or ce sont ces deux EPCI aux services « moteurs », représentés ici à travers les communes de Quistinic (processus n° 1), Lanvaudan (processus n° 2) et Plouër-sur-Rance (processus n° 5), qui affichent les intentionnalités les plus solides eu égard au paysage au commencement de la procédure de planification. Du côté de Lorient agglomération, nous rappelons que la directrice du pôle planification et



droit des sols est paysagiste (cf. chap. 2). Pour le *PLU de Quistinic*, nous savons aussi que le chargé de mission de l'agglomération s'est directement inspiré des préconisations issues de l'étude paysagère de 2015 au sujet des cônes de vues implantés à la limite sud du bourg, se situant sur un rebord de plissement identifié sur plusieurs cartes<sup>795</sup>. **De fait, la valorisation de l'expérience sensible, qui s'exprime selon un curseur plus ou moins élevé au sein de tous les PLU(i) finalisés (cf. tableau 19), relève de la pratique paysagiste.** En revanche, les *dynamiques spatiales* propres au paysage, à travers les *objectifs* « élaborer la règle selon un modèle d'organisation de l'espace » ou « mettre en lien les unités, les structures ou les éléments de paysage » sont moins fréquemment lisibles dans les traductions.

Concernant le processus n° 4, souvenons-nous que la thématique paysagère, à l'échelle de la commune, est promue par le maire et qu'il met le sujet sur la table de sa propre initiative (cf. III.1). Compte tenu de la faiblesse des *taux d'effectivité* calculés pour le cas particulier de Plélan-le-Grand (cf. figure 158 et figure 159), l'hypothèse se trouve confirmée : **l'efficacité présumée de la traduction est fonction du type d'acteur qui est à l'origine du processus.** On peut tout de même signaler que si l'expérience des *dynamiques paysagères* prend le dessus dans la majorité des traductions, elles étaient pourtant surpassées par des besoins en termes de *points de référence* spatiaux et de *points de repère* géographiques au sein des attentes nourries au cours des processus n° 1 (Quistinic) et n° 5 (Plouër-sur-Rance). Néanmoins, l'équilibre entre les trois *taux d'effectivité* est maintenu du temps de l'élaboration à la traduction, pour les processus n° 2 (Lanvaudan) et n° 4 (Plélan-le-Grand).

### III.2.2. Des PLU(i) imprécis, par manque de repères spatiaux permettant la justification des prescriptions paysagères

En réalité, c'est la baisse conséquente du nombre de ces *balises* dans les PLU(i) approuvés qui doit être commentée dans les processus n° 1 (Quistinic) et n° 5 (Plouër-sur-Rance). Le partage des *taux* obtenus pour les *points de référence* d'une part et les *points de repère* d'autre part (cf. figure 160) - dont la figure 159 présente une moyenne - est éclairant. On remarque que si les énoncés font généralement allusion dans leur intitulé à des points d'appui relativement explicites, grâce auxquels on peut argumenter et motiver les choix en matière d'urbanisme, **souvent les documents ne présentent pas de référencement clair des motifs géographiques ou des lieux principaux à partir desquels la réflexion est menée.** Les *points de repère* ont vocation à délivrer des informations qui relieraient les énoncés entre eux, au moyen d'indications géographiques précises. Or, soit les *points de repère* disparaissent dans le processus de traduction, soit ils sont remplacés et ne correspondent plus à la direction prise par la réflexion de base. La moyenne du *taux d'effectivité* pour ce critère d'évaluation, relatif aux éléments de justification des règles du PLU(i), s'en trouve donc impactée. Nous en profitons pour rappeler que **cette distinction repose essentiellement sur les capacités de figuration graphique de la carte ou du schéma de localisation : alors que les *points de référence* peuvent être signalés par le texte, les *points de repère* sont quasi-exclusivement du ressort de la carte**<sup>796</sup>. Ces derniers, s'ils étaient correctement et ingénieusement représentés, auraient le mérite de

<sup>795</sup> De manière générale, dans les processus n° 1 et n° 2, qui se déroulent sur le territoire de Lorient agglomération, plus l'agent en charge du PLU s'associe des compétences de paysagistes, mais aussi d'étudiants stagiaires par exemple, plus le *degré d'effectivité* des traductions croît.

<sup>796</sup> Lorsque le rapport de présentation comporte des photographies comme dans le *PLU de Lanvaudan*, le *point de repère* se lit à travers l'endroit à partir duquel la prise de vue a été réalisée, éventuellement la légende de la photographie. Il arrive que le règlement écrit comporte des schémas afin de localiser, en plus du texte, des *points de référence* conçus comme *points de repère* essentiels. Même si ces documents ne sont pas des cartes, ou sont insérés dans

faire ressortir, plus encore que l'énoncé de la règle, la *cohérence géographique* à partir de laquelle les traductions ont été pensées. Par exemple, le *PLU de Quistinic* est prédominé par le motif de la route, et le secteur Rance du *PLUi de Dinan agglomération*, par le motif de la vallée.

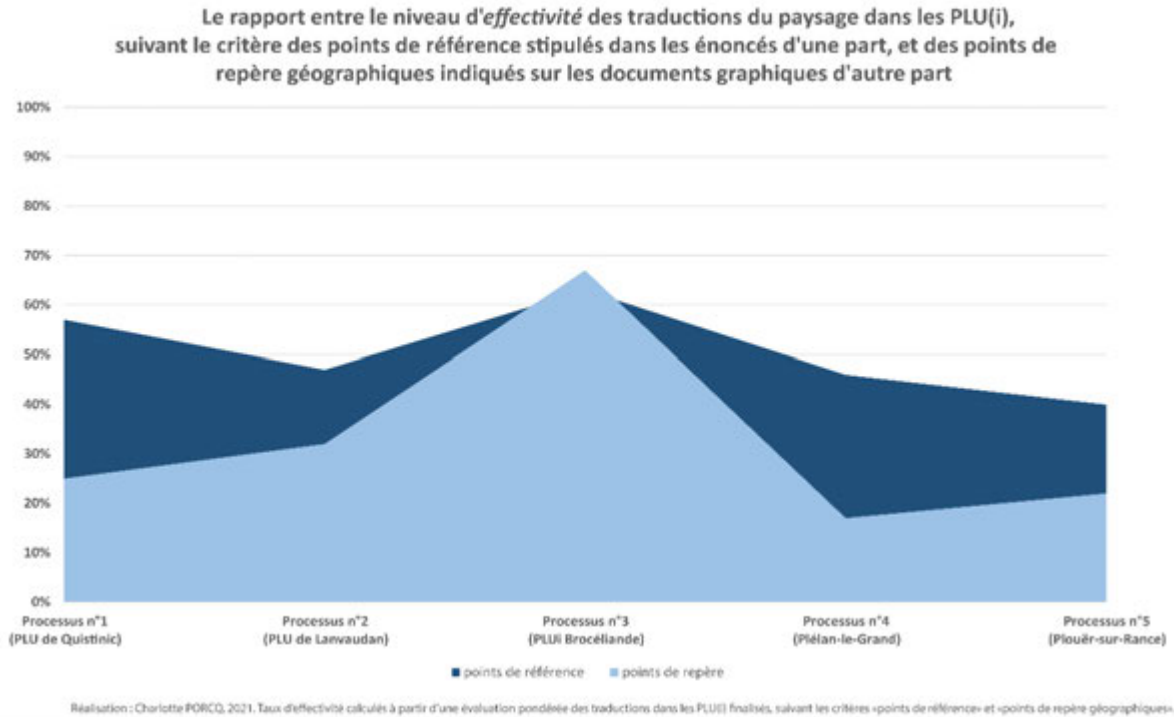
Le premier PLU (processus n° 1) n'est malgré tout pas avare de *repères*, surtout dans le règlement graphique (cf. annexe 6). Toutefois, conformément à l'influence que nous lui avons prêtée plus haut, **c'est le regard du paysagiste qui prime sur celui du chargé de mission**, si bien que la perception de la vallée du Blavet depuis le bourg principal de Quistinic est mieux traduite que le regard porté sur les zones urbanisées depuis la D 156 par le technicien et les élus. Le second PLUi (processus n° 5) est plutôt prolixe dans les pièces non opposables ou opposables dans un rapport de compatibilité, mais pas dans le règlement écrit et graphique (cf. annexe 6). **C'est alors non seulement la nature du support - écrit ou graphique - qui joue, mais aussi le fait que le processus de traduction ne maintienne pas le niveau d'exigence de départ « jusqu'au bout », soit dit autrement, jusque dans les parties les plus prescriptives du PLU(i).** Déjà, entre le PADD et les OAP sectorielles, l'échelle de référence a changé. Alors que les règles relatives à la densification se basent sur un calcul opéré à l'échelon intercommunal, et que les règles relatives à la consommation foncière sont élaborées par les groupes sectoriels (environ huit communes, cf. II.3.2), les règles paysagères les plus précises, *points de référence* et *points de repère* à l'appui, se dessinent au niveau communal. Cependant, ces prescriptions ne sont pas exemptes de limites puisque les cônes de vue identifiés dans les OAP n° 1 et 4 par exemple (cf. photo. 17), ne sont pas reportés sur le règlement graphique, qui leur donnerait pourtant plus de valeur en termes d'opposabilité (cf. annexe 6). Quoiqu'il en soit, **le fait que les élus reprennent le flambeau à la place des agents de l'agglomération au moment de la finalisation du document<sup>797</sup> (cf. III.1), nous semble expliquer partiellement le hiatus entre le paysage par lequel la démarche est portée (la Rance) et le paysage effectivement traduit dans le règlement (le patrimoine bâti du bourg de Plouër-sur-Rance, le patrimoine végétal de la commune de Plouër-sur-Rance).**



Photographie 17 : Le point de vue sur la vallée de la Rance depuis le secteur des écoles, en limite sud-est du centre-bourg de Plouër

des pièces écrites, ce sont tout de même des éléments graphiques. Néanmoins, la carte est l'outil de géolocalisation par excellence.

<sup>797</sup> Ce relai n'était pas prévu dans la procédure mais il a été nécessaire du point de vue de la municipalité pour augmenter le niveau de détail du document et apporter un soutien technique en fin de parcours aux services de l'agglomération alors que les échéances s'approchaient.



**Figure 160 : Le décalage entre l'effectivité des énoncés sur le plan des points de référence d'une part, et des points de repère de l'autre**

Le plus grand différentiel entre *points de référence* et *points de repère* est observé pour le processus n° 4 (cf. figure 160). Les *taux d'effectivité* ne descendent en effet pas en-dessous de 40 % pour les premiers, alors qu'ils chutent à 17 % pour les seconds, dans le cas de Plélan-le-Grand. Le secteur d'OAP n° 6 aurait dû fournir des informations de base comme le réseau hydrographique complet ou les courbes de niveaux, afin de préciser que certaines règles dépendent de ces réalités géographiques. Or, on peut souligner que les OAP délivrent des schémas de localisation compilés sur la photographie aérienne, conçus sur des logiciels de dessin assisté par ordinateur d'architecte de type AutoCAD<sup>798</sup> qui n'exploitent pas les données complémentaires des Systèmes d'Information Géographiques (SIG). De plus, ces indications « supplémentaires » auraient permis de mettre en réseau certains espaces de la commune entre eux, et par extension, plusieurs thèmes d'aménagement comme le paysage et la trame verte et bleue (cf. II.2.2, cf. III.1). Lors des réunions que nous avons pu suivre, le maire était pourtant très attaché à l'inscription des zones de projet au sein de plusieurs échelles géographiques, de sorte à faciliter cette double articulation. L'exploitation des outils (SIG) et données (géographiques) n'est donc pas à la hauteur du suivi du projet tel que porté par les élus.

De fait, le document regroupant les OAP du *PLUi de la C. C. de Brocéliande* est très intéressant car il joue sur trois échelles, en faisant l'effort de produire un schéma à chaque fois, en particulier pour Plélan-le-Grand : la commune, puis des ensembles de secteurs contigus dans l'espace, et enfin chaque secteur d'OAP un par un. L'OAP n° 6 est associée à l'OAP n° 7 : en liant notamment les enjeux relatifs aux zones humides, qui se trouvent encerclées par les habitations (OAP n° 6), aux problématiques de pollution sonore et de rupture des continuités que la proximité avec la RN 24 fait émerger (OAP n° 7), le schéma insiste en même temps sur plusieurs infrastructures qui nient les réalités paysagères et la qualité des sols. Or, ces deux zones de projet sont présentées au sein du même document parce qu'elles sont tout

<sup>798</sup> Ce renseignement nous a été fourni par l'architecte qui a réalisé les OAP sectorielles du PLUi de la C. C. B. au cours d'un entretien en date du 13 novembre 2019.

simplement adjacentes. Le bruit provenant de la route, qui est spécifié grâce à un *figuré ponctuel* (cf. figure 161), est certes généralisable aux deux secteurs, mais les indications topographiques utiles comme la ligne de crête à l'origine du processus n° 4 demeurent absentes ou hors-champ. Ce constat ne fait qu'augmenter la plus-value des OAP thématiques telles que celles du *PLU de Vitré*, dont les intitulés ne stipulent pas la notion de paysage, mais procèdent par un couplage d'au moins deux enjeux sur toute l'étendue du territoire. L'OAP « Une trame verte et bleue support de continuité » mêle réseau hydrographique, couverture végétale, courbes de niveaux et cheminement doux, et met en relief des zones aux qualités paysagères à surveiller en priorité (cf. chap. 3, I.1.2). **Le paysage naît de cette superposition d'informations géographiques, il n'est pas directement suggéré en tant que tel par une marque sur la carte.**

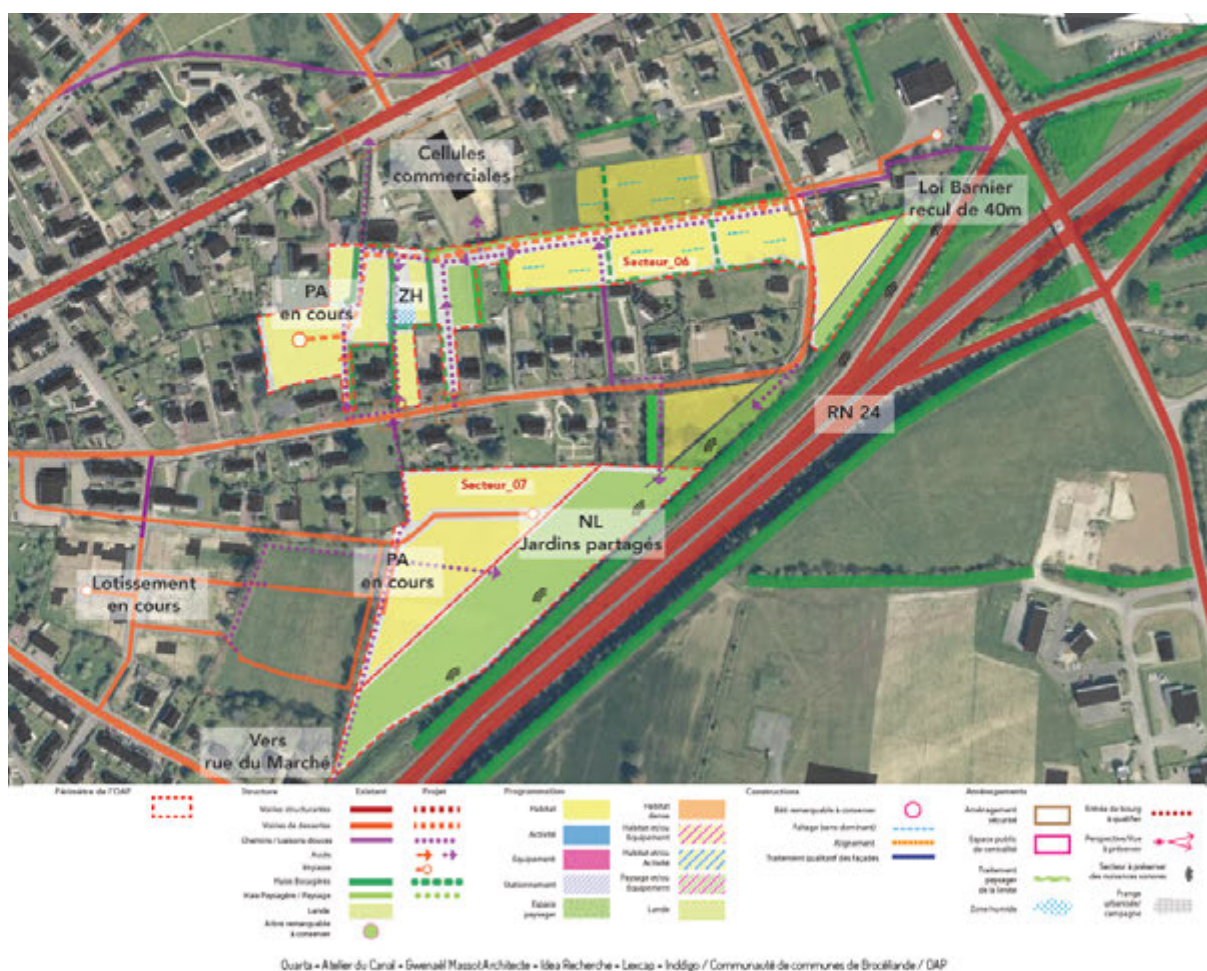
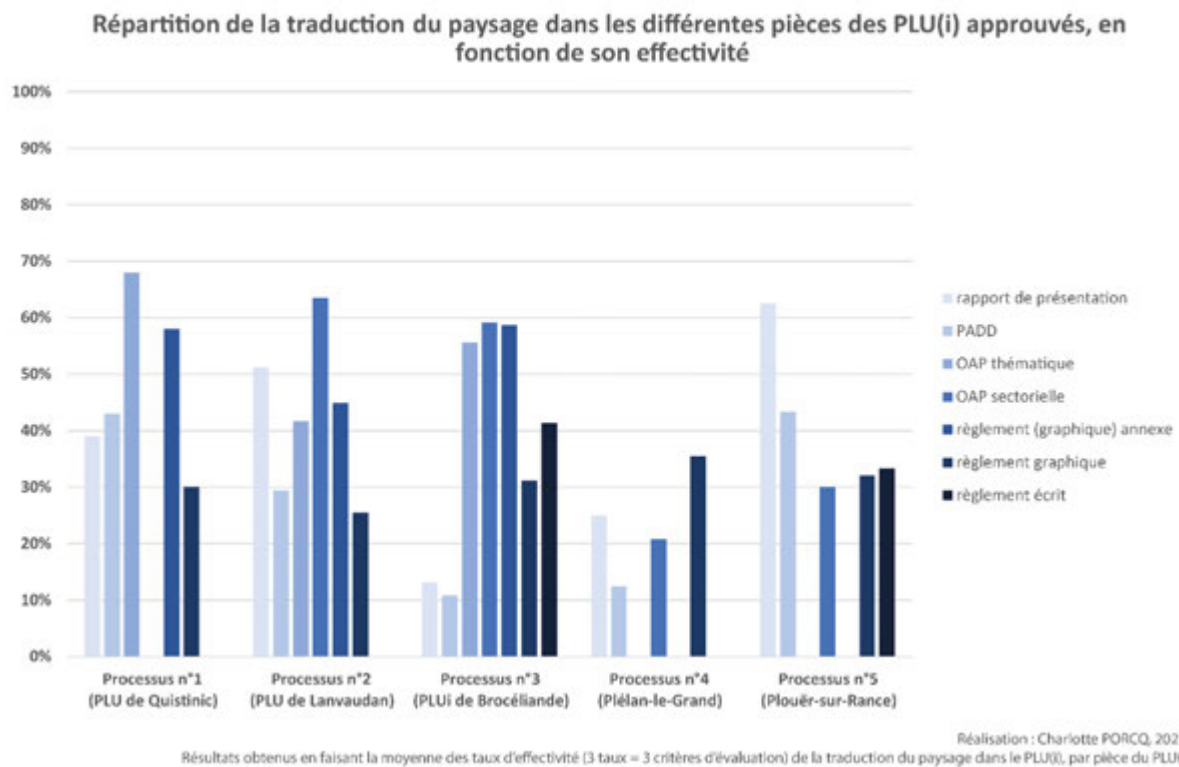


Figure 161 : Présentation schématique des secteurs d'OAP n° 6 et n° 7 pour la commune de Plélan-le-Grand (PLUi de la C. C. B., dossier d'OAP, 2021, p. 85)

Notre échantillon révèle un seul phénomène contraire : la traduction du *PLUi de la C. C. de Brocéliande* dans sa globalité est tout autant généreuse en termes de *balises géographiques* que d'énoncés aux *références spatiales* explicites (cf. figure 160). Ils surpassent en *effectivité* l'évocation des *dynamiques paysagères*, et creusent l'écart avec celles-ci (cf. figure 159). En cela aussi, le processus n° 3 fait preuve d'originalité par rapport aux autres<sup>799</sup>. Quelles en sont les causes potentielles, du moins celles qui nous paraissent

<sup>799</sup> Il est surprenant que les processus n° 3 et n° 4 fassent état de résultats contraires alors qu'ils concernent le même PLUi. Cette différence prouve la disparité de traitement entre l'échelle intercommunale et de l'échelle communale, comme en témoigne également le processus n° 5 (cas particulier de Plouër-sur-Rance au sein du *PLUi de Dinan agglomération*).

manifestes ? Les efforts consentis pour améliorer la référence aux paysages environnants, par rapport aux formulations des anciens PLU, mais aussi les avantages offerts par la référence nouvelle à la rue dans les espaces urbanisés, aident à produire des documents les plus précis possibles. **La différence majeure avec les processus n° 1 (Quistinic), n° 2 (Lanvaudan) et n° 5 (Plouër-sur-Rance) réside sans doute dans le fait que le paysage est devenu un objet de discussions au moment de l'élaboration du règlement, et qu'il a dès lors été traité comme un moyen d'ancrer les règles au sol, de leur donner corps dans l'espace local.** On se remémore les processus cités à titre de comparaison, qui ont utilisé le paysage comme porte d'entrée de la planification du territoire, et/ou comme fil conducteur, en tant qu'*outil* de médiation, ou devrait-on dire de *fédération* autour d'une identité commune. Ces raisonnements ne sont pas identiques : le processus n° 3 considère surtout la *relation* concrète entre les éléments qui composent le paysage et « *l'observateur en interaction avec son environnement*<sup>800</sup> », les autres (n° 1, n° 2, n° 5) procèdent d'une « *ambiance* », d'une approche *holistique* du paysage, où « *le tout vaut plus que la somme de ses parties*<sup>801</sup> ».



**Figure 162 : Des taux d'effectivité moyens plutôt faibles dans les pièces du PLU(i) opposables dans un rapport de conformité (sauf règlement graphique annexe). Une mise à profit des pièces opposables dans un rapport de compatibilité (OAP), assez variable toutefois, en fonction des territoires et surtout des échelles (intercommunalité / commune). Une meilleure utilisation des pièces graphiques que des pièces écrites. Globalement, même si les proportions changent en regard de la figure 134, les conclusions sont assez similaires, donc les résultats issus de l'évaluation de l'effectivité des traductions confirment la première analyse.**

Le chapitre 4 a montré à quel point la réactivation de la réflexion paysagère était importante lors de la constitution du PLU(i), *via* une temporalité dont la trajectoire est accidentée, c'est-à-dire sujette à des bifurcations ou des rebondissements. La construction du *PLUi de la C. C. de Brocéliande* a été de nombreuses fois perturbée, ce qui n'a certes pas eu que des effets positifs, et n'aurait dans tous les cas pas

<sup>800</sup> Hervé Davodeau, Monique Toublanc, « Le paysage-outil, les outils du paysage. Principes et méthodes de la médiation paysagère », « Co-construction ou construction en commun d'objectifs collectifs », Montpellier, 2010 [en ligne], p. 3.

<sup>801</sup> *Ibidem*.

permis de maintenir une médiation paysagère du début à la fin. Toutefois, cela a obligé les acteurs à creuser davantage certaines réflexions, à contrebalancer différentes options sur lesquelles bureaux d'études, techniciens des collectivités et élus donnaient tour à tour leur avis, à faire des allers et retours constants entre acteurs pour amender les versions des pièces en cours de finalisation. **Au total, les lacunes en termes de compétences et de méthodologie propres à ce processus (cf. chap. 4, III.1.1), ont produit un PLUi qui manifeste des singularités dans les choix de traduction, propres à son caractère « fait maison ».** Les échanges ont été particulièrement approfondis pour aboutir aux OAP sectorielles et au règlement écrit, quand nous les avons trouvés moins intenses en réunion dans la phase dévolue au règlement graphique. Ils possèdent une influence qui se lit directement dans l'effectivité des énoncés (cf. figure 162).

### III.2.3. Des formes paysagères encore étroitement attachées à la logique classique du zonage

Passons maintenant à notre dernier critère d'évaluation : les formes adoptées par les traductions du PLU(i). Grâce aux diagrammes en bâton (cf. figure 159), on interprète qu'aucun des cinq processus ne doit d'abord son effectivité à la diversification des formes opérée dans le document final. En effet, le bâton jaune se caractérise à chaque fois par un taux d'effectivité inférieur à ceux calculés pour les dynamiques et les points de référence. Il n'en reste pas moins que pour trois processus sur cinq (n° 1, n° 2, n° 5), la nature des formes induites par les ambitions de départ varie dans les PLU(i) approuvés. Que signifie réellement ce phénomène, est-il toujours positif ? En II.2.3, nous avons décrit les améliorations qu'il engendre dans l'exemple de l'OAP n° 2 du PLU de Lanvaudan, mais à l'échelle d'un PLU(i) entier, quelles en sont les conséquences ? Nous nous souvenons également que les processus d'élaboration n° 2, n° 3 et n° 4 plaident en faveur d'une diversification des formes dans la traduction, mais en fin de parcours seulement (cf. III.1). Il faut donc faire attention à ce que diversification ne signifie pas modification radicale. **Nous formulons donc une réponse à la fois positive et négative à la question posée ; elle ne peut être tranchée qu'au cas par cas.** Dans le tableau ci-dessous (cf. tableau 19), le rouge correspond à la modification des formes, la couleur orange renvoie au mécanisme de diversification des formes, et le vert identifie les processus dans lesquels la traduction est fidèle à l'expérience vécue pendant le montage du PLU(i).

	objectifs au démarrage	expériences au cours de l'élaboration du PLU(i)	traductions	diversification des formes dans les traductions
Processus n° 1 (PLU de Quistinic)	limites	linéaires	zones	zones, points
Processus n° 2 (PLU de Lanvaudan)	limites	zones	zones	linéaires, points
Processus n° 3 (PLUi de Brocéliande)	linéaires/zones	linéaires/zones	linéaires/zones	
Processus n° 4 (Plélan-le-Grand)	limites	zones	zones	
Processus n° 5 (Plouër-sur-Rance)	zones	zones	zones	limites, linéaires, points

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. Récapitulatif des formes majoritairement induites ou adoptées par les énoncés du PLU(i), d'après l'inventaire établi dans les 5 tableaux arbitrages/traductions.

- modification des formes
- diversification des formes
- respect des formes

Tableau 19 : Des traductions qui « trahissent » globalement les intentions de départ, sur le plan des formes qu'elles adoptent

La lecture du tableau (cf. tableau 19), indépendamment des couleurs pour commencer, indique que le paysage s'incarne essentiellement dans des zones, marquant des objectifs de préservation d'ambiances paysagères (cf. II.2.3). On se souvient que les acteurs (cf. III.2.1) et les méthodes (cf. III.2.2) qui guident la majorité des processus sont plus ou moins directement inspirés par les pratiques paysagistes. Seul le PLUi de la C. C. de Brocéliande se démarque sur ce point, et pourtant, il présente autant de zones

que de *linéaires*. La prégnance de cette forme s'explique aussi tout simplement parce que le PLU(i) est une politique publique forgée à partir de la logique classique du zonage. Il est donc *a priori* difficile d'interpréter ces choix comme révélateurs d'une représentation du territoire de type « paysagiste » ou « aménagiste » au sens large, à moins de prêter attention aux limites des zones qui donnent parfois des indices - le soin apporté aux transitions est une caractéristique de la pensée paysagiste. Quoi qu'il en soit, tous ces PLU(i) instituent un *paysage politique*, dont John B. Jackson précise qu'il est délimité par des *frontières (limites)*, rendu délibérément *visible* (cône de vue), et déterminé par des *fonctions (zones)* plutôt que par des *usages*<sup>802</sup>.

Dans le *PLU de Quistinic*, ce sont les *zones* qui sont majoritaires, à la place des *formes linéaires* invoquées par la déambulation dans le paysage (cf. III.1). Le PLU, dans sa version définitive, met davantage l'accent sur le repérage d'unités et d'éléments paysagers (*zones*) que sur le « dialogue » qui a lieu entre eux dans l'espace (*linéaires*). Le *PLU de Lanvaudan* traduit en priorité le paysage par des *zones*, conformément aux objectifs prévus à l'origine. Cependant, une forte croissance du nombre de *linéaires* pour signifier le paysage dans les OAP (cheminements, trame verte et bleue, fronts bâtis) et une apparition de la *forme ponctuelle* dans le règlement graphique annexe (patrimoine, arbre remarquable) sont repérées. Enfin, les concepteurs du *PLUi de Dinan agglomération* expriment et représentent le paysage avant tout à travers des *zones*, car elles permettent de circonscrire des unités paysagères plus ou moins cohérentes avec l'implantation géographique et le périmètre des groupes de travail sectoriels, en l'occurrence la vallée de la Rance pour le cas particulier détaillé dans le processus n° 5. Dans le règlement graphique, certaines entités ne se matérialisent plus que par des *limites* (ligne de démarcation des espaces proches du rivage, zone de submersion marine), mais *zones* et *limites* procèdent du même mouvement d'identification par circonscription (cf. II.2.3). Néanmoins, nous avons plus souvent observé le passage de la *limite* à la *zone* (processus n° 1, n° 2, n° 4) que l'inverse. L'évolution la plus importante est liée aux ajouts imputables aux élus : le patrimoine bâti et végétal à protéger fait l'objet d'un classement *ponctuel* ou par *linéaires*. **La conclusion la plus évidente consiste à dire que la plupart des PLU(i) ne respectent pas à la lettre les formes auxquelles nous aurions pu nous attendre au vu des arbitrages.** Or, il est possible de défendre une **interprétation positive** de ces mêmes résultats lorsqu'il y a *fusion* (processus n° 2, *PLU de Lanvaudan*) et non *opposition* (processus n° 1, cf. III.2.2) ou *mauvais raccord* (processus n° 5, cf. III.2.2) entre les *formes* principalement produites par les experts, et les *formes* ajoutées de façon plus marginale dans le PLU(i).

**Ces formes linéaires ou ponctuelles sont issues de l'intervention des élus (processus n° 1 et 5), et/ou de certains techniciens des collectivités dont les compétences se rapprochent davantage du géographe (processus n° 2), topographe ou géomètre (processus n° 1), que du paysagiste.** Elles sont dues - ou s'adaptent - à une pratique quotidienne de l'espace et pourraient correspondre en cela au *paysage habité* de John B. Jackson<sup>803</sup> : le paysage se dévoile au fur et à mesure que l'espace est parcouru. Les *points* et les *linéaires* qui viennent ainsi compléter le *paysage politique* des PLU(i), peuvent alors être rapprochés des "*places*" (lieux) et des "*paths*"(chemins) de Christopher Tilley dans son livre *A phenomenology of landscape*<sup>804</sup>. Dans sa définition anthropologique et phénoménologique du paysage, les *lieux* (nos *points*), ayant une forte dimension symbolique pour les hommes, sont mis en avant, et l'espace n'est que l'intervalle entre eux, il « autorise » le *mouvement* qui permet de *relier* ces endroits : « *if space allows movement, place is pause*<sup>805</sup> ». Au Moyen Âge, le latin « *spatium* » qui a donné le mot « espace » n'est-il pas justement

<sup>802</sup> John B. Jackson, *A la découverte du paysage vernaculaire*, Arles, Actes Sud, 2003, p. 65-109.

<sup>803</sup> *Ibidem*.

<sup>804</sup> Christopher Tilley, *A phenomenology of landscape: places, paths and monuments*, Oxford, Berg, 1994.

<sup>805</sup> Yi-Fu Taun, *Space and Place. The Perspective of Experience*, Londres, Arnold, 1977, p. 6, cité par C. Tilley, *ibidem*, p. 14.

un « intervalle » mais au sens temporel, soit un laps de temps entre deux « événements »<sup>806</sup> ? Jouant sur cette dualité entre espace et temps, C. Tilley introduit à sa description du paysage les notions d'*habitude*, de *mémoire* et de *récit* qui nous interpellent tout particulièrement :

« A landscape is a series of named locales, a set of relational places linked by paths, movements and *narratives*. It is a "natural" topography perspectively linked to the existential Being of the body in the societal space. It is a cultural code for living, an anonymous "*text*" to be read and interpreted, a writing pad for inscription, a scape of and for human praxis, a mode of dwelling and a mode of experiencing. [...] It is *story and telling, temporality and remembrance*. [...] Landscape, above all, represents a means of conceptual ordering that stresses relations<sup>807</sup> ».

En effet, le PLU(i) doit à la fois enregistrer une *mémoire* du processus d'élaboration afin que ses règles - paysagères en particulier - soient correctement interprétées, et il a intérêt à développer un *récit*, de sorte à acquérir une cohérence plus globale. Ces deux dimensions sont d'autant plus utiles que nous avons pu constater à quel point les variations d'échelles spatiales et temporelles étaient déterminantes afin que le PLU(i) puisse être abordé dans des contextes différents. Comment le PLU(i) peut-il atteindre cette double fonction, si ce n'est en traduisant le plus fidèlement possible le paysage, tel qu'il se construit et se reconstruit chaque jour sous le pas de ses habitants ? C'est la réflexion que nous inspire en tout cas C. Tilley et qui nous semble particulièrement puissante afin de penser l'intégration du paysage dans le document d'urbanisme. Le *texte* ou le *récit*, qui renvoie pour nous au PLU(i), ne serait qu'une *version écrite* du paysage, dont les *lignes* ou les *sillons* sont tracés par la répétition des *habitudes* ou des *pratiques*. Tout comme le paysage, le PLU(i) enregistrerait une *narration*, dont les *points* et les *lignes* seraient les *signes*. D'après C. Tilley, le paysage est quasiment un langage, « a means of conceptual ordering that stresses relations<sup>808</sup> », recourant par conséquent à des *signes*. Ce terme se situe donc non seulement au croisement de l'*interprétation* du droit et du paysage (cf. I.1.2), mais aussi au croisement de l'*interprétation* et de la *traduction* du paysage, puisque que ce dernier est par essence une manière de *signifier* des liens dans l'espace. L'agencement de ces *signes* pourrait marquer des relations d'antériorité ou de postériorité<sup>809</sup>, utiles à l'application des règles du PLU(i) en ce qu'elles permettraient de réitérer des expériences paysagères dans le *bon ordre*. Le chapitre 7, à travers la création de *storymaps* (cartes narratives), se propose de poursuivre cette piste en inscrivant le PLU(i) dans une histoire de l'aménagement plus longue : les points qui jalonnent le trajet dans l'espace font aussi référence à des éléments de justification des décisions plus anciens, dont la plus-value apparaît nettement dans le cas du processus n° 4 (cf. II.1.2). **La fin du présent chapitre s'interroge sur la capacité des traductions analysées à donner un *sens de lecture* aux PLU(i). De la même façon que nous nous sommes attachés à évaluer la *mémorisation* des réflexions conduites pendant le processus d'élaboration à travers l'*effectivité* des énoncés, nous cherchons pour conclure à mesurer la propension des PLU(i) à participer à un *récit* de l'aménagement des paysages.**

<sup>806</sup> Cf. Jean-Claude Schmitt, *Les rythmes au Moyen Age*, Paris, Gallimard, 2016.

<sup>807</sup> C. Tilley, *op.cit.*, p. 34.

<sup>808</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>809</sup> *Ibid.*, p. 30.



### III.3. La cohérence d'ensemble des PLU(i), contrariée par l'absence de « stratégies de traduction » tout au long des processus d'élaboration

Est-ce que le paysage - ou un paysage en particulier - ressort clairement de chacun des quatre PLU(i) finalisés ? La question n'est plus seulement ici de savoir comment *un* énoncé pris isolément peut évoquer efficacement le paysage en contenant un ou plusieurs indices, ou en prenant sens à plusieurs échelles (cf. II.2). Nous nous interrogeons également au-delà des techniques ou des supports qui permettent à *plusieurs* énoncés de « fonctionner ensemble » (cf. II.1.3, cf. III.2.2). **Le but est de considérer le PLU(i) dans sa globalité pour observer si son contenu est homogène.** Nous nous mettons dans la peau d'une personne qui aurait le document d'urbanisme entre les mains sans en avoir entendu parler avant, et qui devrait pouvoir dire, peu importe la pièce qu'il consulte, quel(s) paysage(s) le PLU(i) cherche à mettre en œuvre dans l'action. Le danger est en effet que l'effort de traduction ne soit pas équitablement réparti dans tous les énoncés du PLU(i). L'autre écueil relève *a priori* d'une bonne intention : à trop vouloir « prendre en compte » le paysage, et notamment face à la diversification des thématiques qui font plus ou moins directement allusion au paysage - « patrimoine », « cadre de vie », « nature en ville » ...etc., le PLU(i) risque de perdre en efficacité. Cocher toutes les cases et tous les poncifs de l'urbanisme actuel ne garantit pas une *bonne intégration* du paysage, qui risque d'être « écartelé » et en fin de compte « dilué » entre toutes ces *bonnes intentions*. Le paysage serait partout, mais à chaque fois différent ou exprimé autrement...donc nulle part au total ?

Parmi les cinq exemples sélectionnés et analysés dans ce chapitre, nous avons repéré deux manières différentes d'intégrer le paysage au sein de la procédure de planification (cf. III.2.2). Nous postulons qu'à celles-ci, **répondent deux « stratégies de traduction » de la notion tout au long de la temporalité d'élaboration du PLU(i)** de sorte à en « homogénéiser » le contenu, pour plus de clarté.

1) **Soit le paysage constitue la trame, la ligne de fond du projet de territoire, une « vision », et dans ce cas, il semble important que les ruptures et les baisses d'effectivité soient évitées tout au long du processus d'élaboration.** Suivant ce cas de figure, toutes les traductions doivent être lissées en termes de facilité d'interprétation et elles sont censées alimenter une seule et même représentation du paysage, sur laquelle les acteurs se sont préalablement concertés et entendus afin d'inscrire des choix d'aménagement. Les processus n° 1, 2, 4 et 5 peuvent être analysés en ce sens : l'objectif est de traduire le paysage « jusqu'au bout », jusqu'à l'arrêt du PLU(i), afin que chaque décision participe d'une cohérence d'ensemble (cf. figure 164, graphique n° 1).

On note premièrement une intensification ou une chute de l'*effectivité* des énoncés produits au moment de la 2<sup>ème</sup> étape, correspondant à chaque fois à la répartition du potentiel urbanisable en extension des zones U, qui se déroule à la charnière entre l'élaboration du PADD et du règlement (l'équivalent de la phase de « traduction » dans les graphiques chronologiques du chapitre 4). On voit que les *PLU de Quistinic et Lanvaudan* intègrent surtout le paysage dans ce cadre. Au contraire, ces mêmes règles manifestent dans le *PLUi de Dinan agglomération* (processus n° 5) un taux d'*effectivité* moindre par rapport aux exigences formulées dans le diagnostic (1<sup>ère</sup> étape). Les stratégies d'implantation des secteurs constructibles auraient pu être menées de A à Z à l'échelle des groupes de travail sectoriels, alors qu'elles ont été échafaudées en commune, une fois le total d'hectares à urbaniser distribué. La « vision » du territoire, partagée à l'échelle globale, se mue en une négociation locale contrainte par des pressions contraires. Le cas de Plélan-le-Grand se place également du côté des processus qui vivent un ralentissement

sévère de leur dynamique à ce moment-là, mais il s'agit cette fois d'une perte d'*effectivité* par rapport à l'ancien PLU : le passage au PLU*i* induit un affaiblissement du niveau de précision apporté à certaines justifications. **Par conséquent, on trouve les PLU d'une part, qui se singularisent par une hausse de l'*effectivité* des traductions, et d'autre part les PLU*i*, qui expérimentent alors un mouvement inverse (baisse de l'*effectivité* des traductions).** Dans la plupart des cas (processus 1, 2, 4), c'est l'*effectivité* relative aux *points de référence* et de *repère* qui semble surtout influencer la modification de trajectoire (cf. figure 163). À la différence des acteurs engagés dans un PLU*i*, ceux qui construisent un PLU ne connaissent pas le même phénomène complexe d'aller et retour entre deux échelles d'action dès la rédaction du PADD.

On constate deuxièmement un essoufflement général du processus de traduction, entre le début et la fin de la chronologie, sauf pour le *PLU de Lanvaudan*, ce qui confirme les résultats que nous avons exposés dans les parties précédentes à son sujet (cf. II.2.3, cf. III.2.3). La dernière phase est souvent la moins dynamique et les *taux d'effectivité* ne dépassent plus guère les 40 %. **Cette observation vient donc une fois de plus (cf. chap. 4) poser des limites ou des conditions à la viabilité de l'intégration du paysage dans un PLU(i) dont il serait le « fil rouge ».** Là où le chapitre 4 met en lumière la nécessité de bousculer la linéarité du processus de planification, du point de vue des méthodes habituellement employées pour la conduite du projet de territoire, ce chapitre 5 alerte sur la question de la cohérence d'ensemble du PLU(i) dans sa version finalisée. Celle-ci est mise à mal par des traductions qui ne s'imbriquent pas ou difficilement les unes avec les autres parce que leur articulation future est également peu anticipée. Or nous pensons que **plus les énoncés émis en premier sont aisément « déclinables », plus ils seront facilement « interprétables ».** Ainsi la **qualité de prise en main du PLU(i) découlera de la manière dont la traduction du paysage s'est elle-même organisée tout au long du montage du PLU(i).** Les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> étapes correspondent à l'élaboration du règlement (OAP, règlement graphique et écrit), il est donc manifeste que **le changement d'échelle de travail est globalement responsable de la baisse de l'*effectivité* des traductions.** On remarque que si les *taux d'effectivité* en termes de points de référence et/ou de dynamiques sont majoritairement la cause de cet essoufflement, tous les processus (1, 2, 4, 5) voient le niveau lié à la traduction par les *formes* remonter en fin de parcours (cf. figure 163). **Il apparaît que les formes adoptées par le PLU(i) pour signifier le paysage offrent des perspectives intéressantes afin de faciliter l'interprétation des règles (cf. III.2.3),** mais la réflexion sur cet aspect de la traduction n'a pas encore atteint un stade suffisamment avancé pour inverser la tendance observée dans PLU(i) étudiés. En particulier, **les linéaires offrent des avantages très nets pour faire face au jeu des échelles, que ce soit pendant l'élaboration du PLU(i) ou pendant la période de mise en œuvre du document, en comparaison des autres formes.** Finalement, tandis que la conduite du PLU(i) gagne à acquérir une certaine souplesse afin d'osciller entre apports de connaissances ponctuels et écriture réglementaire (cf. chap. 4), il faut veiller à ce que l'accumulation des énoncés s'opère de façon fluide, voire *linéaire* au sens propre du terme<sup>810</sup>. **Nous plaçons pour un meilleur ancrage spatial des règles paysagères comme fil conducteur.** Pour cela, il serait souhaitable de reporter les énoncés relatifs au paysage au fur et à mesure qu'ils sont émis, sur **une seule et même carte ou un SIG de travail,** qui accompagnerait les acteurs sur toute la durée du processus de planification. En effet, le diagnostic et le PADD, puis le règlement utilisent des bases et des documents de travail différents, sans réel réemploi ou continuité.

<sup>810</sup> Cette réflexion rejoint celle d'Yves Borries, déjà citée plus haut (cf. II.2.3).



**Figure 163 : Variation et évolution du degré d'effectivité atteint par la traduction du paysage tout au long des cinq processus. Les étapes 1, 2, 3 et 4 correspondent aux étapes des processus d'élaboration indiquées dans les tableaux de recensement des traductions, qui sont répertoriées, pour mémoire, en face de la séquence à laquelle elles répondent (cf. II.1.2, tableau 17, et annexes 6).**

En revanche, le processus n° 5 est le seul à connaître un mouvement ascendant une fois la 2<sup>ème</sup> étape dépassée (cf. figure 164, graphique n° 1). Les formes et les dynamiques transcrites dans le PLU(i), à l'initiative des élus, semblent prendre le relais des points de référence et de repère, dont la baisse entamée plus tôt continue jusqu'à l'arrêt du PLU(i) (cf. figure 163). Ainsi, **pour les communes les plus volontaristes, il est dans une certaine mesure possible de maintenir le cap du paysage « jusqu'au bout »** même si toutes les ruptures paraissent difficilement rattrapables, en particulier concernant l'imbrication harmonieuse des traductions à travers les échelles.



Figure 164 : Comment interpréter l'évolution des taux d'effectivité moyens des traductions du paysage dans les différents PLU(i) étudiés, sur toute la durée des processus ?

2) Le deuxième cas de figure (cf. figure 164 graphique n° 2) n'est valable que pour un seul des cinq processus analysés dans ce chapitre. Dans le *PLU*i* de la C. C. de Brocéliande*, le paysage n'est pas donné comme trame méthodologique dès le départ (cf. chap. 4). Au commencement de l'élaboration du règlement écrit, il s'agit plutôt de faire le choix d'un système de référence, si possible unique et aisément intelligible, à partir duquel la traduction du paysage prendra sens à l'heure de l'application du *PLU*i**. Chaque étape permet d'avancer une option pour harmoniser les futurs aménagements (cf. annexe 6) :

- étape n° 1 : avec le paysage environnant ;
- étape n° 2 : avec le paysage de la rue, donc perçu depuis la rue ;
- étape n° 3 : en fonction de l'orientation des parcelles ;
- étape n° 4 : en fonction de la forme des parcelles.

On s'attend donc à ce qu'un paysage soit valorisé au détriment des autres - et donc que la courbe manifeste un pic lors d'une des étapes -, dans le but de garantir la cohérence du PLUi. Cependant la trajectoire de la courbe montre que les deux premières options (étapes n° 1 et 2) sont presque « aussi bien » traduites l'une que l'autre, tant sur le plan des *points de référence* fournis que des *dynamiques* exprimées. Si l'on tente d'entrer dans le détail (cf. annexe 6), peut-être l'option n° 2 (ou l'étape n° 2) l'emporte-t-elle légèrement dans les pièces réglementaires, tandis que le rapport de présentation et le PADD traduisent davantage l'option n° 1 (ou l'étape n° 1). Le choix de la rue était intéressant, de notre point de vue, mais il n'acquiert pas le statut de *référentiel* dans le PLUi parce qu'il n'est pas le seul ou un des « principaux » paysages à « faire référence », et parce que l'effort de réadaptation du projet de territoire déjà validé en amont n'est pas entrepris. Seul le volet patrimoine de l'OAP thématique « cadre de vie » insiste sur la rue par l'intermédiaire du bâti remarquable, mais le volet paysage de cette même OAP ne consacre pas de fiche à cette thématique. La transversalité de ce motif géographique n'est pas exploitée. Au total, l'arrivée du paysage « en cours de route » n'est pas d'emblée plus ou moins propice à donner un *réel sens de lecture* au PLU(i), par rapport au modèle précédemment analysé (cf. figure 164, graphique n° 2). Il existe néanmoins certains leviers pour assumer et affirmer un ou des référentiels majeurs, même s'il(s) s'ébauche(nt) au fil du processus :

- ajouter quelques cartes ou documents iconographiques (schémas, photographies, blocs diagrammes) afin d'actualiser le diagnostic et le PADD sans modifier les orientations du projet de territoire pour autant, à moins qu'un second vote du PADD ne soit prévu une fois le règlement achevé (comme ce fut le cas pour le PLUi de Dinan agglomération) ;
- créer une OAP thématique affichant quelques lignes directrices claires et transversales ;
- (re)travailler les OAP sectorielles pour montrer en quoi elles prennent en compte le paysage mis en relief à l'échelle du PLU(i), tout en le déclinant au cas par cas ;
- préciser le règlement écrit à l'aide de schémas ou de dessins explicatifs (ex : PLU des communes de Lorient agglomération) ;
- dans le règlement graphique, jouer sur les *points de repère* et les *formes* correspondant au référentiel choisi pour définir le paysage (dans l'exemple de la rue, insister sur les flux de circulation et donc de perception du paysage au moyen de *linéaires orientés*).

Finalement, c'est un paysage vu sous un angle essentiellement esthétique qui se dégage dans le PLUi de la C. C. de Brocéliande. Il existe malgré tout une certaine logique d'ensemble si l'on considère que l'indication de la rue comme *point de référence* vient compléter, pour certains énoncés, la règle générale - délivrant l'idée maîtresse - qui consiste à veiller au paysage environnant. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que ce n'est pas tout le PLU(i) qui est appréhendé à chaque instruction de dossier d'urbanisme, mais quelques énoncés ciblés. Le règlement oscille entre *précision* et *imprécision* - ou *rigueur* et *souplesse* -, entre ancrage spatial spécifique à certaines zones (la rue, en secteur urbain dense) et contextualisation visuelle relativement vague (l'intégration dans l'environnement, en contexte rural). La parcelle comme *système de référence* n'a que peu d'impact sur la justification des règles paysagères, au-delà de l'orientation des faitages et la prise en compte de la topographie pour « les constructions destinées à l'habitation et/ou à être chauffées<sup>811</sup> ». Le renvoi au parcellaire reste cantonné aux objectifs de sobriété énergétique qui ont contribué à le faire émerger comme possible *référentiel* dans la discussion.

<sup>811</sup> PLUi de la Communauté de communes de Brocéliande, Règlement écrit, 2021.

## Conclusion

### Rappel du sujet du chapitre et position dans le plan de thèse :

C'est par ce chapitre que s'achève la deuxième grande partie de ce tapuscrit, consacrée à la présentation des analyses des données récoltées, et des résultats dégagés à partir de celles-ci. Ce développement a contribué à explorer la troisième et dernière temporalité de la vie du PLU(i) étudiée dans le cadre de la thèse, chronologie que nous avons conçue comme une passerelle jetée entre les chapitres 3, 4, et 5. Cette fois-ci, les éléments de réponse apportés à la question centrale, à savoir « comment le PLU(i) traduit-il le paysage ? », se rapportent aux *transcriptions* relevées dans les documents finalisés. **Comme dans les deux chapitres précédents, il s'agit d'assumer pleinement les difficultés de traduction du paysage dans le règlement d'urbanisme d'une part, tout en continuant d'envisager le PLU(i) comme cadre et vecteur de l'action sur les paysages d'autre part.** Ainsi, après avoir réfléchi aux potentialités des outils du PLU(i), en *opposition* ou en *association* avec d'autres instruments d'action publique, puis aux *brèches* offertes à l'intégration du paysage dans le processus de planification, nous avons voulu interroger la fin de la chaîne de *traduction*, en analysant de front le mécanisme de *déconstruction* du paysage à l'œuvre dans la version graphique et écrite du PLU(i). **L'hypothèse était que l'activité d'interprétation répond au mécanisme de traduction, en miroir, parce qu'elle permet une recomposition du paysage à partir des indices disséminés dans le PLU(i).** Pour cela, nous avons supposé que les énoncés du PLU(i) pouvaient agir comme des *signes*, par l'imbrication entre un *signifiant* (l'énoncé) et un *signifié* (une intentionnalité créatrice de paysage). Ainsi, en nous intéressant au sens délivré par la *forme*, nous sommes fidèles à notre autre fil d'Ariane, à savoir l'angle d'approche morphologique du sujet de recherche (cf. chap. 1, 2).

### Résultats principaux :

Le taux d'*effectivité* moyen des traductions du paysage dans les quatre documents d'urbanisme sélectionnés, s'élève seulement à 39 % des potentialités de traduction offertes par les PLU(i)<sup>812</sup>. Cela induit que la *force d'évocation* du paysage des PLU(i) étudiés, selon les critères choisis, est plutôt médiocre, bien que le taux d'*effectivité* des énoncés varie fortement en fonction du **type de pièces** (strictement opposables ou non, écrites ou **graphiques**) et de **l'échelle du processus**. Cependant, il n'est pas non plus question d'opposer les PLU et les PLUi, comme l'analyse conduite dans le chapitre 3 nous y incitait par exemple. Plus précisément, lorsque nous nous concentrons sur le rapport entre les attentes nourries à l'échelle *communale*, et la transcription effectuée dans la version finale d'un PLU *intercommunal*, alors le taux moyen n'est plus que de 34 %, contre 43 % pour les autres processus. **Il en résulte que les PLU(i) étudiés sont peu homogènes et que l'interprétation du paysage dépend non seulement de la qualité de la traduction, mais du volet consulté par l'interprète, avant même de préjuger de ses propres capacités à s'emparer du document conformément aux intentions initiales.**

En outre, le résultat n'est pas le même selon le critère d'évaluation retenu. Le paysage est mieux traduit par le biais des *dynamiques paysagères* que le PLU(i) rend intelligible (51 % d'*effectivité* pour ce type de traductions). Viennent ensuite les *points de référence* par rapport auxquels le paysage est défini (42 %), puis les *formes* par lesquelles il est *signifié* (25 %). Il semble que ce phénomène soit lié à la maîtrise des processus de traduction par des paysagistes ou des techniciens des collectivités de formation paysagiste,

<sup>812</sup> Du moins parmi les potentialités de traduction que nous avons fait (ré)émerger (cf. typologie II.2).

qui portent une définition plus sensible que spatiale du paysage. Pour preuve, seul le PLUi de la C. C. B., qui bénéficie d'une expertise plus faible voire absente en matière de paysage, présente des résultats proportionnellement différents en accordant une plus grande importance au système de référence géographique des énoncés. Or, d'après les échelles de temporalité que nous avons fait correspondre à chacune des trois catégories d'énoncés (*points de référence, dynamiques, formes*), **il s'avère que la longévité des traductions du paysage *via* ses dynamiques est moyenne, au détriment d'une *effectivité* à court terme.** Plus concrètement, cela veut dire que si les PLU(i) enregistrent une mémoire des représentations du paysage utiles à cerner l'esprit du projet, jusqu'à ce que les élus ou les services décident de le faire évoluer, ils peinent encore à s'adresser, sur ce sujet du paysage, aux instructeurs du droit des sols, aux maires et aux pétitionnaires, qui sont confrontés à une mise en œuvre quotidienne des règles. La valeur archivistique des PLU(i), quant à elle, n'est pas du tout pensée par leurs concepteurs, sans trop de surprise toutefois.

Ce qui peut surprendre au contraire, c'est la faiblesse de la traduction par les *formes*, d'autant plus que le plan est *a priori* un medium adapté à leur transcription. **Néanmoins, le modèle du zonage et de la délimitation en secteurs est prégnant, et il est peu revisité afin de décrire un paysage en mouvement, fait de flux, de continuités, de directions.** De ce point de vue aussi, les OAP offrent une plus grande marge de manœuvre, non seulement en *diversifiant* les *formes paysagères* mais aussi en les *associant* au sein d'un seul et même énoncé. Au total, bien que le PLU(i) nous paraisse présenter des potentialités sémiologiques non négligeables afin de traduire un paysage fait « *d'interrelations entre des facteurs naturels et humains*<sup>813</sup> », elles sont relativement peu ou mal saisies par les acteurs qui produisent les règlements d'urbanisme. Nous rejoignons le constat de Roland Barthes, lorsqu'il explique que la puissance sémantique des signes et des symboles est souvent peu exploitée dans le cadre des études urbaines, au profit d'une vision fonctionnaliste de l'espace<sup>814</sup>. Aussi est-il intéressant de mobiliser les cartes du PLU(i), qui peuvent pallier ce manque (cf. tableau 20). Les SIG sont une aide à l'interprétation pour leur part, en résolvant certains blocages et en mettant les données à disposition d'un plus grand nombre d'acteurs que par le passé (cf. tableau 21).

Les avantages de la carte pour la traduction	Exemples cités dans le texte
la latitude dans la figuration des données	les MH et les périmètres des abords
la déduction de points de repères à partir de la carte	une route (D 156) à partir d'un zonage
l'habillage géographique, le fond de carte (topographie, réseaux routiers, hydrographie...)	le patrimoine « lié à l'eau » qui renvoie aux éléments de contextualisation spatiale
la variation des échelles pour contextualiser un ou plusieurs énoncés	des secteurs d'OAP reliés grâce à un dossier multipliant les cartes et les échelles
l'imbrication de plusieurs formes paysagères au sein d'un seul énoncé	une OAP thématique TVB et liaisons douces
le suivi de la progression du processus de traduction	une carte ou un SIG de travail

Tableau 20 : Les avantages de la carte pour la traduction du paysage

<sup>813</sup> Définition de la *Convention européenne du paysage* de 2000.

<sup>814</sup> R. Barthes, *op.cit.*, p. 261-271.

Les avantages du SIG pour l'interprétation	Exemples cités dans le texte
le renvoi entre documents et pièces du PLU(i)	le renvoi aux secteurs d'OAP dans le zonage
l'automatisation des dossiers et des procédures d'instruction	les courriers automatisés (service instructeur)
les métadonnées téléchargeables	constitution d'un SIG par le chercheur
circulation facilitée entre les échelles	règles et orientations à la parcelle
vers la mise en place d'un sens de lecture du PLU(i)	<i>storymapping</i> (cf. chap. 7)

Tableau 21 : Les avantages du SIG pour la traduction du paysage

### La démarche théorique et/ou méthodologique :

Le fait de conditionner l'effectivité du PLU(i) à la mémorisation du processus de planification territoriale, par l'intermédiaire de *balises* ou de *signes*, nous a logiquement poussée à mener une comparaison entre le paysage tel que *vécu* et *expérimenté* lors de la phase d'élaboration du document, et sa traduction dans le PLU(i) approuvé.

Tout d'abord, ce parti pris nous a permis de développer **une grille d'analyse avec des critères réutilisables pour l'évaluation d'autres PLU(i)** (cf. II). À partir de cette grille et des résultats de notre analyse, nous formulons également des propositions d'**indicateurs d'intégration du paysage dans le PLU(i), qui mesurent plus particulièrement la facilité d'interprétation** des énoncés, en vue d'un passage à l'action (cf. encadré 18).

Ensuite, **l'intensité de la relation entre traduction et interprétation du paysage va au-delà de notre présupposé de départ**, grâce à la comparaison mise en place. Elle s'est en effet dotée d'une dimension chronologique, de sorte à accéder au *processus de traduction*. Celui-ci fait directement écho au *processus de planification* détaillé dans le chapitre 4, il en est une conséquence, mais il s'intéresse plus en détail à l'ordre de la production des énoncés. Comme nous avons étudié le PLU(i) en tant qu'objet géographique à part entière, l'idée était qu'il existait une temporalité de la fabrique du PLU(i), un peu à la manière de la fabrique urbaine, que l'on détaille habituellement à travers des cartes successives où l'on voit croître la densité et l'extension des zones de peuplement. Nous n'avons pas noté d'originalités *stratégiques* dans la conduite des *processus de traduction*, qui suivent les étapes des *processus de planification*, du diagnostic au règlement en passant par le PADD. Ils sont ainsi particulièrement soumis au changement abrupt d'échelle, entre le projet global de territoire (PADD) et sa déclinaison par secteurs (OAP et règlement écrit et graphique). **À la différence des conclusions issues du chapitre 4, l'idée est moins de bouleverser cette chronologie que de réfléchir à mieux lier les étapes entre elles, en veillant à ce que l'accumulation progressive des traductions n'entrave pas la cohérence d'ensemble des PLU(i).** C'est ici que la réflexion sur les *formes, linéaires* notamment, nous semble de nouveau devoir entrer en jeu, car elles donnent des pistes pour la cohabitation harmonieuse, voire l'articulation des énoncés entre eux dans l'espace. **Or nous avons compris que plus le processus de traduction décrirait lui-même un récit, en contrecarrant les interruptions dues aux ruptures d'échelles, plus l'interprétation du paysage serait aisée.** Pour reprendre l'exemple développé au début du chapitre (cf. encadré 14), il aurait été judicieux de se servir de la D 156 comme trame du *récit de la traduction du paysage* dans le PLU de Quistinic.

### Les pistes opérationnelles dégagées :

En plus du répertoire sémiologique destiné à la traduction du paysage, ce chapitre avance deux mots clés essentiels à la prolongation de la réflexion sur le plan opérationnel (cf. chap. 7). Il s'agit premièrement de la notion de *mémoire*. Nous avons vu que le PLU(i) enregistrait une *mémoire* de la



perception du paysage en un temps donné, qui est ensuite mobilisée plus ou moins longtemps après la date de validation du document. Il s'agit deuxièmement du *récit*, grâce auquel il semblerait que la *mémoire* des échanges et des représentations inscrites dans le PLU(i) soit encore mieux véhiculée. Nous aimerions creuser cette seconde piste, en nous demandant comment les traductions du paysage dans le PLU(i) pourraient gagner en « longévité » si elles étaient (ré)insérées dans une histoire de l'aménagement, elle-même plus longue. **Quelles sont les solutions d'archivage intelligent, c'est-à-dire ordonné sous forme de *récit*, de la *mémoire* des processus d'élaboration des PLU(i) ? Quels sont les outils disponibles afin de remettre les règles paysagères en contexte par rapport aux choix de planifications antérieurs ? Quelles en seraient les retombées au-delà de l'application du PLU(i) ?**

**Encadré 18 : Indicateurs de paysage issus du chapitre 5. Prise en compte du paysage dans les documents de PLU(i) approuvés.**

Ce tableau reprend celui établi par le groupe de travail régional sur les indicateurs de paysage bretons, piloté par l'OEB depuis 2018 (cf. introduction générale). Il nous permet de classer les indicateurs que nous proposons de créer à l'issue de notre enquête de thèse. Le troisième jeu d'indicateurs que nous soumettons ci-dessous au lecteur s'inspire des résultats obtenus dans le chapitre 5 de la thèse, plus particulièrement des **critères que nous avons défini pour l'étude des documents de PLU(i) approuvés**. Il met également en avant **des dispositifs techniques et méthodologiques qui favorisent l'inscription du paysage dans les pièces du PLU(i)**. Pour rappel, une valeur nulle ou négative attribuée à l'un d'entre eux ne signifie pas pour autant que la commune n'a pas de chances d'agir sur le paysage par l'intermédiaire du PLU(i) ; en revanche, une valeur positive ou affirmative est un atout supplémentaire. Les méthodes de collecte des réponses à ces indicateurs seront à préciser s'ils sont adoptés.

	Aménité	Réponse
Accessibilité des paysages		<ul style="list-style-type: none"> <li>- les cartes et les schémas du PLU(i) donnent des points de repère en dehors des énoncés réglementaires : OUI / NON</li> <li>- la légende du règlement graphique est détaillée : OUI / NON</li> <li>- le fond des cartes et des schémas du PLU(i) présente des éléments d'habillage géographique (réseaux routiers et hydrographiques, topographie...etc.) : OUI / NON</li> <li>- les secteurs d'OAP sont localisés sur le règlement graphique : OUI / NON</li> <li>- les secteurs d'OAP sont localisés à plusieurs échelles : OUI / NON</li> <li>- nombre de schémas ou de dessins explicatifs dans le règlement écrit</li> <li>- nombre de cartes et de schémas dans le PADD</li>   <li>- pourcentage (ou nombre*) de règles paysagères qui précisent clairement les points de référence qui ont permis / qui permettent de définir les paysages sur lesquels on souhaite agir / que l'on souhaite protéger</li>   <li>- pourcentage (ou nombre*) d'énoncés du PLU(i) relatifs au paysage qui font le lien entre plusieurs unités, structures, ou éléments de paysage</li> <li>- pourcentage (ou nombre*) d'énoncés du PLU(i) relatifs au paysage qui mettent l'accent sur une expérience sensorielle</li> </ul>
Implication des populations	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utilisation d'un SIG plutôt qu'un logiciel de dessin pour élaborer le PLU(i) : OUI / NON</li> <li>- les OAP thématiques sont élaborées entre le PADD et le règlement dans la chronologie du processus de planification : OUI / NON</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pourcentage (ou nombre*) d'énoncés du PLU(i) relatifs au paysage s'appuyant sur le passé ou anticipant sur l'avenir</li> <li>- références ou documents intégrés au nouveau PLU(i), appartenant à l'ancien PLU(i) ou à des études précédentes : OUI / NON</li> <li>- projections (écrites ou graphiques) de l'avenir du territoire dans le PLU(i) : OUI / NON</li> <li>- pourcentage (ou nombre*) d'énoncés du PLU(i) relatifs au paysage qui associe un autre enjeu d'action</li> <li>- nombre d'OAP thématiques qui croisent deux enjeux ou plus, en lien avec la nature, l'environnement, la biodiversité, le patrimoine</li> <li>- nombre d'énoncés du PLU(i) qui articulent ou associent plusieurs formes paysagères</li>   <li>- pourcentage (ou nombre*) de points de référence ou de points de repère délivrés par le règlement de PLU(i) qui sont linéaires</li> <li>- nombre d'énoncés du PLU(i) qui utilisent des lignes orientées (flèches)</li> <li>- les cônes de vue à préserver sont traduits dans le PLU(i) à l'aide de formes linéaires et non de points : OUI / NON</li> <li>- le PADD et les OAP mettent l'accent sur des linéaires (flux, continuités) et/ou des limites (transitions) : OUI / NON / nombre de formes linéaires (flux, continuités, limites) dans le PADD et les OAP</li> <li>- nombre d'emplacements réservés de forme linéaire</li> </ul>

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2022. À partir du tableau conçu par le groupe de travail régional sur les indicateurs du paysage breton, piloté par l'OEB (en ligne) : <https://bretagne-environnement.fr/des-indicateurs-de-paysage-en-bretagne-projet>.

**Tableau 22 : Troisième jeu d'indicateurs**



# Acte III :

## Dénouement et perspectives



# Introduction

---

Cette partie se veut être un temps d'explication des pistes retenues pour la valorisation opérationnelle des résultats de la thèse, exposés dans les chapitres 3, 4, 5.

**Le premier développement s'appuie sur les résultats obtenus dans les chapitres 3 et 4. À partir des observations menées sur le terrain, des discours recueillis en entretiens puis analysés, le but est de concevoir la trame d'un futur guide d'aide à l'utilisation du PLU(i) en faveur des paysages, à destination des élus.** L'enjeu est à la fois de répondre aux attentes des partenaires de la thèse (cf. introduction générale), et de rediriger la commande initiale en considération des leviers mis en lumière dans ce travail. Cette proposition cherche à relier les résultats issus des MAXMaps (chapitre 3) et ceux issus des graphiques chronologiques (chapitre 4), au sein d'un arbre de décision. Celui-ci tente de retracer le cheminement d'un élu depuis son action communale, marquant le point de départ de l'arbre, jusqu'aux outils de traduction les plus susceptibles de correspondre à ses attentes, déduites des exemples de situations « pré-PLU(i) » rencontrées en Bretagne, en passant par des recommandations méthodologiques à mettre en œuvre au cours de l'élaboration du document. En effet, nous ne tenons pas à ce que le guide soit une succession de parties délivrant une liste de conseils - les initiatives volontaires en matière de paysage d'une part, les possibilités offertes par le PLU(i) d'autre part, ou encore, au sein d'un énième paragraphe, les techniques transversales afin d'unir ces deux pôles - comme il en existe déjà. Nous pensons qu'il gagnerait en efficacité mais aussi en degré d'innovation à être construit autour d'une trame chronologique, telle que nous avons pu la tisser dans notre deuxième grande partie de thèse. **Le principe est de faire valoir l'importance de la dimension processuelle dans l'intégration de la notion de paysage en aménagement du territoire, au-delà même de la période de construction du PLU(i).** Cette dernière est articulée à un « avant » et un « après » qui la déterminent et mériteraient donc de lui être associée.

**Le second développement expose les avantages du *storymapping* afin de construire la mémoire des processus d'élaboration du PLU(i), qui constitue justement un des leviers pour la prise en compte du paysage dans l'aménagement, dégagé dans le chapitre 5.** Le propos se présente sous la forme d'une étude de cas détaillée, focalisée sur le *PLU de Vitré*. En vue de réfléchir à la conception des *storymaps*, nous avons en effet déployé une technique d'enquête spécifique à Vitré, que nous n'avons pas exploitée ailleurs. Elle se déroule en deux temps, d'abord identique à la méthode de récolte des données utilisée pour le cœur de l'analyse (l'entretien semi-directif), puis elle se prolonge en une discussion sur le terrain, qui s'apparente à une marche *dans le paysage*, commentée par l'acteur interrogé. L'autre particularité de la méthode est qu'elle s'intéresse au regard des concepteurs du PLU après-coup. Nous en présenterons donc les avantages et les limites en termes de recherche, en même temps que nous discuterons les apports du *storymapping* sur le plan opérationnel. **Il s'agira de montrer en quoi l'outil nous semble puissant, non seulement pour faire vivre les PLU(i), pendant leur période de validité puis en tant qu'archive renseignant sur l'histoire de la perception et de la transformation des paysages, mais également du point de vue théorique,** afin d'articuler connaissance et action, espace et image, mémoire et récit, ou encore géographie, histoire de l'art, sciences de l'information, et droit de l'urbanisme.



## Chapitre 6. Vers un guide « PLU(i) et paysage » à destination des élus

---

### I. En quoi cette ébauche de guide, sous forme d'arbre de décision et de calendrier d'élaboration type, peut-elle répondre aux attentes des partenaires de la thèse ?

Nous rappelons ici que la thèse s'est déroulée en partenariat avec la **Région Bretagne** et le **Département d'Ille-et-Vilaine** (cf. introduction générale). Ce dialogue régulier avec les acteurs des **services patrimoine naturel** des deux collectivités, tout au long de la progression de la recherche, est un ancrage fort de ce travail. En particulier, il a déterminé les objectifs opérationnels de l'enquête, auxquels nous avons accordé une place importante dans la réflexion (cf. chap. 1).

Dans le cadre de la feuille de route trame verte et bleue copilotée avec l'État, la **Région Bretagne**, à travers son chantier « Paysage et trame verte et bleue », soutient et anime l'accumulation de connaissances sur ces thématiques. Elle vise à la fois leurs dynamiques d'évolution sur les territoires bretons, ainsi que leur degré d'appropriation par les habitants et les acteurs publics. Ce premier axe, concernant les paysages, se traduit par la définition d'unités paysagères à l'échelle de la Région, par l'encouragement à créer des observatoires photographiques du paysage (OPP) et le pilotage de la plateforme qui héberge et propose des outils d'analyse des OPP (POPP Breizh), ainsi que par la création d'indicateurs de biodiversité et de paysage, en association étroite avec l'Observatoire de l'Environnement en Bretagne (OEB). Nous avons proposé, à chaque fin de chapitre de la deuxième partie (cf. chap. 3, 4 et 5), une contribution à ce troisième sous-axe en dégagant des indicateurs de prise en compte du paysage dans les PLU(i). Il s'agit ensuite pour la Région Bretagne d'accompagner les territoires en vue de l'intégration du paysage et de la biodiversité dans leurs stratégies d'aménagement, et notamment dans la planification, « *en mettant à disposition des acteurs, des outils permettant de faire converger les enjeux de continuités écologiques et de paysage*<sup>815</sup> ». C'est au cœur de ce volet, que l'on trouve l'ambition de créer des « *clauses types ou un cahier des charges type*<sup>816</sup> » afin de prendre en compte l'un ou l'autre de ces deux enjeux, en veillant à maintenir leur articulation.

Le **Département d'Ille-et-Vilaine** s'implique aussi dans la connaissance des paysages à son échelle, au moyen d'un Atlas de paysages, finalisé en 2014. Il souhaite également s'investir dans le suivi des paysages à travers la mise en place de trois OPP dont un en lien direct avec l'Atlas de paysages. Un programme d'action en faveur des paysages, adopté par le Département en 2019 et soutenu par des fonds européens FEDER, se déploie dans deux directions : la diffusion de la connaissance des paysages d'Ille-et-Vilaine auprès du grand public et l'aide à la décision pour les collectivités et les acteurs socio-professionnels. Afin de répondre à ce dernier projet, des sessions de formation et des ateliers techniques auprès d'élus et de techniciens se sont déroulés au printemps 2019, aboutissant à la création d'une boîte

---

<sup>815</sup> Version de projet du document de présentation du chantier régional « Paysage et trame verte et bleue », 2016 [en ligne], [consultée le 16.05.2022]. [https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/paysages\\_et\\_tvb.pdf](https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/paysages_et_tvb.pdf).

<sup>816</sup> *Ibidem*.



à outils « paysage » sous forme de fiches succinctes et illustrées, réparties en plusieurs rubriques, dont les « outils d'aménagement » et les « outils réglementaires » (cf. chap. 3, II). Poursuivant ce même objectif d'aide à la décision, un MOOC « paysage »<sup>817</sup> ainsi qu'une étude de cas ciblant l'aménagement d'un lotissement en secteur périurbain, conçus en partenariat avec l'Université Rennes 1, sont en cours de développement. Enfin, le partenariat du laboratoire ESO avec le Département concerne plus précisément les documents et les outils d'accompagnement des collectivités « dédiés à porter à connaissance les enjeux paysagers du territoire »<sup>818</sup> dans le cadre de l'élaboration des SCoT et des PLU(i). Toutes ces productions en rapport avec les paysages d'Ille-et-Vilaine (Atlas, boîte à outils, module d'auto-formation, étude de cas) sont recensées sur un site internet unique<sup>819</sup>.

Par conséquent, **la Région et le Département sont soucieux de voir s'opérer une continuité entre connaissance et action sur les paysages dans les territoires bretons**. Tandis que la Région met l'accent sur **l'entremêlement des échelles du paysage et de la trame verte et bleue**, chacune comportant des avantages afin de porter l'autre et de s'inscrire dans les documents de planification, le Département s'occupe de « **descendre** » **progressivement dans les échelles d'action** : celle des Pays, au sein de laquelle les agences départementales jouent le rôle de relais, puis celles des intercommunalités et des communes. Malgré ces orientations spécifiques, mais complémentaires, leurs besoins sont concordants puisqu'il est question de fournir des **guides de bonnes pratiques en termes d'action sur les paysages, à destination des acteurs publics locaux** (élus et agents territoriaux).

Nous avons opté pour un **arbre de décision**, adressé aux élus municipaux, qui trace **un lien direct entre** :

1. un **degré d'expériences** en matière de planification et d'aménagements paysagers, à l'abord du processus de construction du PLU(i) (au total, nous en avons sélectionné trois, qui constituent donc trois points d'entrée différents dans l'arbre) ;
2. des **contextes d'évolution du PLU(i)**, entre révision générale et simple mise à jour ;
3. des **solutions méthodologiques** pour l'élaboration du PLU(i), adaptées à chacun des trois profils d'élus définis, et à l'importance de la procédure d'évolution du PLU(i) entreprise ;
4. des **outils de traduction du paysage** dans le PLU(i), qui proposent une première évolution par rapport aux actions antérieurement menées par les élus.

Ces **quatre niveaux de l'arbre de décision sont à lire dans cet ordre, comme des étapes de lecture**. Sans aucune prétention d'être parvenue à la meilleure représentation possible - cet aspect pourra être amélioré à l'issue de la thèse -, nous avons réalisé trois **grands tableaux**, divisés en trois, par commodité de mise en page (trois par degré d'expérience, c'est-à-dire un par procédure d'évolution du PLU(i), cf. I.5). Ils sont complétés par des **frises** qui offrent une visualisation synthétique et graphique du déroulement chronologique préconisé pour chaque contexte d'élaboration de PLU(i) (cf. I.5). Si ces documents sont à l'attention - et à l'intention - des élus, ils peuvent aussi être utilement consultés par des agents des collectivités et des bureaux d'études car ils visent à choisir les meilleures options en fonction de la situation communale de départ. En outre, si nous avons concentré nos efforts sur le PLU(i), c'est bien pour

<sup>817</sup> Un MOOC (Massive Open Online Course) est un type ouvert de formation à distance capable d'accueillir un grand nombre de participants.

<sup>818</sup> Power point de présentation des missions « Paysages » du Département d'Ille-et-Vilaine, 2019 [en ligne], [consulté le 16.05.2022], <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK Ewiw44u6rP3AhUlyoUKHeTAf4QFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2F1680990bea&usg=A OvVaw057dBiClvPjLhHdsdRs1ej>.

<sup>819</sup> Adresse URL du site : <https://paysages.ille-et-vilaine.fr/>

répondre aux analyses conduites dans cette thèse, mais cela ne nous empêche pas de faire référence aux documents de planification « supérieurs » que sont le SCoT et le Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) à l'intérieur de cette ébauche de guide d'aide à l'action.

Par rapport aux **attentes de la Région** tout d'abord, à savoir, pour rappel, des clauses types ou un cahier des charges type, cet arbre de décision va en quelque sorte au-delà en faisant le détail des éléments méthodologiques clefs pour la construction du PLU(i), que nous tenions particulièrement à adapter aux attentes et aux besoins variables des élus. En effet, bien que la mise en forme ne soit pas celle d'un cahier des charges, il serait envisageable de s'en inspirer pour en produire un (avec une trame commune et des choix multiples à certains endroits du texte, selon le niveau d'expériences des acteurs). Ensuite, cet arbre se veut un nouveau jalon entre la boîte à outils « paysage » du **Département d'Ille-et-Vilaine** et la déclinaison des enjeux paysagers à l'échelle du lotissement. Ainsi, il ne fournit pas seulement des pistes en termes de traduction du paysage dans le règlement de PLU(i), il articule ces instruments de traduction aux contextes lors desquels il nous semble intéressant qu'ils soient mobilisés, et insiste sur les méthodes par lesquelles ils peuvent être amenés ou suggérés.

Nous ne nous trouvons donc plus devant un **panel d'instruments et d'outils à disposition de l'élu, mais face à un fléchage ou un tri**, à la fois **orienté dans le temps** (calendriers d'élaboration types), **et par rapport à des intrants** - ou *inputs* - à identifier dès le démarrage des révisions ou des modifications du PLU(i) (cf. I.2). **Le paramètre de la temporalité d'apparition du paysage dans le processus nous paraît déterminant pour faire du PLU(i) un vecteur de prise en compte du paysage dans l'aménagement** (cf. I.3). Aussi favorisons-nous également cet aspect que les guides ne mettent pas en valeur. Seule une impression de chronologie y est habituellement donnée, lorsqu'ils présentent l'architecture interne du PLU(i), en indiquant quelles sont les possibilités d'intégration de la notion de paysage dans chaque pièce (rapport de présentation, PADD, OAP, règlement graphique, règlement écrit, annexes). Non seulement toutes les pièces sont citées, comme si le paysage devait absolument figurer dans chacune d'elles, mais elles sont listées dans l'ordre dans lequel elles sont classées dans le dossier de PLU(i), ce qui donne l'impression d'un processus d'élaboration continu, avec le paysage comme fil conducteur (cf. chap. 4, I.1.2). Certes, cette idée d'une transversalité du paysage, d'un bout à l'autre du montage très normé du PLU(i), est séduisante voire recevable, mais elle n'est pas suffisamment précise afin de comprendre quand, comment, et sous quelles formes (*via* quelles méthodes) le paysage intervient, ainsi que nous avons pu le démontrer dans le chapitre 4.

**Ce premier jet pourrait être revu et développé ultérieurement dans plusieurs buts ou directions :**

- une présentation de l'arbre et des processus types plus performante sur le **plan graphique**, en harmonie avec le format du document édité<sup>820</sup> ;
- la rédaction d'un ou plusieurs **cahiers des charges types** en s'appuyant sur l'arbre, dans lequel on trouve d'ailleurs la mention des clauses à spécifier à l'ouverture de marché ;
- l'ajout de **quelques exemples** plus ou moins détaillés concernant le bénéfice de certaines méthodes inventoriées dans les tableaux ci-dessous, dans les territoires enquêtés (cf. I.5) ;
- l'ajout d'autres **points d'entrée**, correspondant à d'autres profils d'élus et de communes, qui n'étaient pas présents parmi ceux que nous avons analysés ;

<sup>820</sup> Si une plaquette était éditée, le format du dépliant pourrait par exemple certainement mieux convenir à l'arbre de décision.

- l'apport de **précisions** (suite à observations de terrain) et de *différenciations* plus nettes entre les profils d'élus, concernant la modification simplifiée ou la mise à jour du PLU(i) ;
- de même que le calendrier d'élaboration type est pensé comme un outil de transfert des documents de connaissance du paysage et de planification territoriale « supérieurs » à l'échelle (inter)communale, de même il serait intéressant de voir comment **l'arbre de décision pourrait être poursuivi jusqu'à l'échelle de la parcelle, c'est-à-dire de l'urbanisme opérationnel** ; ainsi ce document pourrait servir de maillon entre la boîte à outil « paysage », et le cas d'étude en espace périurbain développé par le Département en lien avec l'Université Rennes 1<sup>821</sup>.

## II. Entrer dans l'arbre de décision par les expériences « paysagères » antérieures

Le chapitre 3 a révélé que les élus abordent **la question paysagère dans le cadre du PLU(i) d'un point de vue politique, plus que technique, et sur la base de leurs acquis, en termes de compétences, de perceptions et de ressources paysagères**. Pour de nombreuses municipalités, le paysage a trait au *local*, et planifier le territoire *par* le paysage, ou *en faveur* des paysages, touche à des enjeux de gouvernance (inter)communale. Ainsi le paysage peut être tout à fait accepté ou au contraire rejeté au prétexte qu'il s'accorde ou non avec les « *manières de faire* » locales. Le terme sera parfois quasi-inemployé parce qu'il est déjà totalement intégré à la politique des élus, ou à l'opposé, parce qu'il n'est pas maîtrisé, ou encore volontairement catalogué comme vocabulaire réservé aux experts. C'est pourquoi non seulement l'usage du mot n'est pas révélateur en soi, mais le fait d'être conscient de ces situations variées est essentiel au moment de lancer la procédure de PLU(i). En outre, cela induit que le paysage soulève des questions de fond, qui ont trait au pouvoir et aux relations aux administrés, elles-mêmes au cœur de l'élaboration et de l'application du PLU(i) au quotidien. Par conséquent, il est compréhensible que le PLU(i) n'ait pas uniquement un rôle d'appoint en termes de paysage, du moins à travers les arbitrages que nous avons pu suivre. Cette inscription du paysage a trop d'implications politiques pour être considérée comme ponctuelle. Il aurait été possible en effet de travailler sur la *complémentarité* du PLU(i) avec d'autres instruments au sein du guide d'aide aux élus, et notamment les instruments de planification à d'autres échelles (SCoT, SRADDET). Néanmoins notre analyse nous a éclairée sur des mécanismes souvent différents et plus complexes, puisque le PLU(i) est davantage un *catalyseur* de l'action, lorsqu'il est mis à contribution sur le plan du paysage (cf. chap. 3 : le PLU(i) peut être *lanceur, suiveur, médiateur*, à moins qu'il ne soit *rival*). Or cette fonction est donnée par rapport à un niveau d'expériences antérieures en matière d'action sur le paysage, et elle suggère également que l'action s'étend sur la durée, même au-delà du PLU(i) (les frises chronologiques tentent d'exprimer cette dimension grâce aux barres bleues qui informent sur des mouvements permanents, ou des « lignes de fond », qui traversent toute la progression du PLU(i) et anticipent sur sa période de validité).

Il en résulte que **les entrées multiples de l'arbre de décision reposent plutôt sur le nombre et la nature des expériences accumulées par l'élu lorsqu'il s'engage dans le processus de planification**

<sup>821</sup> Comme expliqué dans le chapitre 5, cette piste pour la poursuite de la réflexion nécessiterait une enquête comparable à la nôtre, en termes d'intérêt pour les processus en cours, saisis à travers la voix des acteurs (élus, techniciens, et aussi habitants). Elle serait cette fois dirigée vers le temps de l'application du PLU(i). Les fiches thématiques produites dans le cadre d'un stage de Master 2 à l'Université Rennes 2, financé par le Département d'Ille-et-Vilaine entre mars et juillet 2020, pourraient alors être mises à profit (les fiches s'intitulent par exemple « paysage et économies d'énergie », « paysage et densification », « paysage, voiries et mobilier urbain » ...etc.).

**territoriale** - le SCoT et le SRADDET peuvent par exemple figurer parmi les éléments qui déterminent la conduite du PLU(i) *en amont* ou *en parallèle* de son élaboration. En accord cependant avec ce qui vient d'être dit, il nous semble que le paysage concerne tout le monde, quel que soit le contexte communal, le degré de technicité de l'action publique territoriale, et la terminologie employée. C'est aussi reconnaître que des initiatives intéressantes naissent des municipalités, mêmes si elles sont modestes, et que l'on a intérêt de capitaliser sur elles pour enclencher la discussion entre acteurs, en particulier entre élus et professionnels de l'aménagement. Elles fournissent **une base concrète au départ**, quitte à ce que la notion de paysage leur soit ensuite greffée si elle en était absente, et elles nous paraissent pouvoir installer **une relation de confiance entre les concepteurs du PLU(i)**. Aussi introduisons-nous une nuance majeure eu égard à la philosophie qui anime certains processus étudiés, et que nous estimons ne pas pouvoir être reproduite tout le temps. Elle prône le principe de la table rase pour bâtir le projet de territoire, au profit d'un paysage « rassembleur » et consensuel, moteur de projet (cf. chap. 5, I.1.4, 2<sup>e</sup> temps). Si nous ne recommandons pas, à l'inverse, de partir de l'ancien PLU(i) pour en reprendre les grandes lignes - car c'est souvent pour éviter cela que le phénomène de table rase prévaut -, ce qui aurait peu d'intérêt dans le cas d'une révision générale, nous préférons toutefois admettre que le paysage est toujours d'une façon ou d'un autre contenu dans l'action des élus. Il va alors s'agir de mieux évaluer quand le paysage peut être amené d'emblée, parce qu'il a des chances d'être bien accueilli (entrées n° 2 et 3), ou quand il doit d'abord être recherché parmi des initiatives locales un peu disparates (entrée n° 1), mais auxquelles le PLU(i) a justement la faculté de donner un *sens paysager* en les prolongeant.

Nous avons donc dessiné **trois profils d'élus**, sur la base du type et du niveau croissant d'expériences vécues avant le PLU(i), parmi lesquelles il s'agit de se positionner afin d'entrer dans l'arbre.

1. Je réalise des aménagements ponctuels dans ma commune, qui ont trait à l'amélioration du cadre de vie des habitants, mais je ne saurais dire en quoi ils participent d'une politique paysagère.
2. J'ai l'expérience de l'élaboration et/ou du suivi de politiques publiques en lien plus ou moins étroit avec les paysages, qu'il s'agisse de documents de planification généralistes (SRADDET, SCoT, PLU) et/ou de politiques spécialisées (PCAET, PAT, PDU, labels environnementaux ou écologiques) et/ou parmi elles, de politiques plus particulièrement dédiées au paysage (outils de protection du patrimoine, labels patrimoniaux et paysagers, Atlas de paysage, Plan de paysage, Charte de paysage). J'ai donc acquis des connaissances et des compétences techniques pour la mise en valeur des paysages dans l'aménagement des territoires. Il s'agit désormais de faire du paysage un projet politique transversal à travers le PLU(i).
3. Je suis très engagé sur le plan de l'action paysagère, environnementale et/ou écologique. Je privilégie pour cela le montage de projets locaux, la participation citoyenne et le partage d'expériences, qui me conduisent à favoriser non seulement la mise en valeur des paysages, mais aussi leur gestion (si possible collective). Je mobilise aussi des outils pré-opérationnels et opérationnels tels que les études urbaines et la maîtrise foncière afin de concrétiser les projets qui émergent du territoire.

Cette suite de profils traduit une progression, du moins avancé au plus avancé, quant à l'appropriation et la mise en œuvre du paysage au sein de l'action publique territoriale. Ils s'inspirent de la typologie d'élus dressée dans le chapitre 4, même si celle-ci comprenait quatre catégories, dont une qui ne regroupait que deux acteurs. Ainsi le Groupe 1 et le Groupe 2 ont-ils été réunis pour ne former ici qu'une seule et même entrée de l'arbre (entrée n° 1), qui concerne les maires et les adjoints ne possédant pas de réelle politique paysagère, et/ou qui sont plus ou moins frileux par rapport à la thématique (d'où l'emploi de la notion de « cadre de vie »). L'entrée n° 2 correspond à un profil plus technique ou

« technicien », qui valorise les politiques publiques déjà en vigueur, dont celles dédiées au paysage (Groupe 3 du chap. 3). L'entrée n° 3 rassemble les élus déjà rôtés sur les ressorts des projets de territoire et de paysage, pour qui le paysage est déjà entièrement passé en politique et dans l'opérationnel (Groupe 4 du chap. 3). Pour rappel, en revanche, il ne faut pas en déduire que les premières communes sont de taille modeste (en termes de nombre d'habitants) en comparaison des dernières (cf. chap. 3, III.1). Ce classement n'a pas de lien avec l'importance de la commune, il a beaucoup plus affaire au profil des élus, à leurs compétences et leur(s) mode(s) de gouvernance.

Après avoir choisi le point d'entrée, l'élu se situe aussitôt à un nouvel embranchement. Il adopte, à ce moment-là - ou à cet endroit-là -, la voie qui détermine la marge de manœuvre dont il dispose, en fonction de la procédure d'évolution enclenchée.

### III. Miser sur l'évolutivité du PLU(i)

Nous avons réduit les catégories existantes en droit français (cf. chap. 4, tableau 14), en créant seulement **trois cas de figures** différents :

- **l'élaboration ou la révision générale du PLU(i)**, qui font évoluer la totalité du document (12 à 24 mois minimum) ;
- **la révision « allégée » ou la modification de droit commun**, qui n'autorisent pas l'amendement du PADD, mais permettent l'évolution du règlement, de manière assez conséquente si besoin (7 à 12 mois environ) ;
- **la modification simplifiée ou la mise à jour du PLU(i)**, qui retouche le règlement à la marge pour l'une, et qui a surtout affaire aux annexes pour l'autre, c'est-à-dire aux servitudes d'utilité publique, aux secteurs de sursis à statuer, aux corrections des erreurs matérielles ; elles restent très légères par rapport aux deux précédentes (1 à 6 mois maximum).

Le fait de simplifier la liste des procédures d'évolution autorise, de même, une simplification de l'arbre de décision, mais il nous est apparu, en tout état de cause, qu'il importe surtout de mesurer **quelles pièces du PLU(i) peuvent être modifiées ou non**, et **les changements que la durée du processus rend possible ou non**.

Pourquoi avoir pris soin de démarquer ces différentes options ?

Cela permet premièrement que **tous les élus se sentent concernés par le guide**, en ce sens que la prochaine procédure qui se profile à l'horizon le plus immédiat n'est pas forcément générale, contrairement aux processus de planification observés dans ce travail de thèse. Ainsi, la question est la suivante : que puis-je faire, en tant qu'élu, si je souhaite mettre à profit mon PLU(i) en matière de paysage, bien que ne soit lancée qu'une modification de droit commun par exemple ?

Deuxièmement, les trois niveaux d'amendement du PLU(i) peuvent être perçus en termes d'**évolutivité de la démarche**. Cela est surtout vrai eu égard au profil d'élus n° 1, pour lequel le PLU(i) a le pouvoir de donner une véritable *impulsion*, sur la base des quelques aménagements réalisés au coup par coup. La révision générale aboutit alors à une « version n° 1 » du PLU(i), où l'on inscrit ce que l'on considère comme étant faisable et acceptable dans un premier temps. La révision « allégée » ou la modification de droit commun sont l'occasion de produire des « versions n° 2, 3, 4... » du PLU(i), dans lesquelles certains choix de départ sont non seulement confirmés mais éventuellement rendus plus ambitieux. Cela dépend de la volonté des élus, s'ils constatent le bien-fondé de certaines règles après avoir

pris un peu de recul, et après avoir eu l'opportunité de manipuler le PLU(i) durant quelques mois. Cela est également fonction du retour des instructeurs du droit des sols, à propos de la facilité d'application de telle ou telle règle.

En revanche, ce fonctionnement n'est pas transposable à toutes les communes. Pour preuve, les acteurs invités à prendre la porte d'entrée n° 2 doivent se contenter, lors des révisions « allégées » ou des modifications de droit commun (tableau vert, cf. I.5), de traduire certaines actions menées par ailleurs au sein du PLU(i), mais n'auront pas le temps nécessaire ni le droit de bouleverser l'intégralité du document de planification, dans l'optique de faire du paysage une thématique transversale. En effet, si les procédures les moins lourdes ne font que perpétuer une attitude plutôt naturelle, à savoir garantir la compatibilité ou la conformité du PLU(i) avec d'autres politiques publiques ou des initiatives volontaires, elles ne poussent pas à réfléchir plus intensément afin d'offrir au PLU(i) un statut différent de celui de « *suiveur* ».

Au total, **l'élaboration ou la révision générale du PLU(i)** (tableaux orange, cf. I.5) sont **logiquement les plus typées**, selon le profil des élus qui démarrent la procédure. À l'opposé, **la modification simplifiée ou la mise à jour du PLU(i)** (tableaux gris, cf. I.5) sont **difficilement personnalisables** et ces tableaux se répètent - pour l'heure<sup>822</sup> - de profil en profil.

## IV. Donner des clefs méthodologiques pour conduire l'élaboration du PLU(i) et flécher vers des outils de traduction adaptés à la situation de la commune

Le chapitre 5 a mis en relief la non-linéarité des processus d'élaboration de PLU(i) permettant de prendre en compte le paysage dans le document finalisé, et en a décrypté les mécanismes. Malgré la variété des trajectoires de planification, dont les spécificités sont dues aux contextes dans lesquels les PLU(i) sont bâtis, un trait commun ressort nettement : **l'intégration du paysage est très souvent liée à une perturbation du déroulement initialement prévu par le Code de l'urbanisme** (cf. chap. 4, I.1.1). Qu'elle soit la cause et/ou la conséquence de cette *perturbation*, qu'elle engendre une *bifurcation* ou une « irrégularité » passagère, il s'avère qu'une « bonne » intégration s'accompagne d'adaptations méthodologiques aux acteurs et aux ressources en présence. Ce sont ces méthodes, introduites dès le départ ou suite à un changement de stratégie, qui modifient la trajectoire « standard » et/ou l'enrichissent de trajectoires parallèles, qui ont vocation, pour certaines, à perdurer au-delà de la phase de planification territoriale (ex : inventaire d'éléments et de structures paysagères lancés pendant le montage du PLU(i), partenariat avec un ou des acteurs, concertation voire participation des habitants aux décisions d'aménagement).

Cela explique pourquoi les **frises chronologiques** (cf. figures 165-173) présentent d'abord **une ligne ondulée**, qui désigne schématiquement **la souplesse vers laquelle le processus d'élaboration du PLU(i) doit tendre**. Cette base est complétée par des **figurés**, qui renvoient aux techniques et méthodes détaillées dans l'arbre de décision (tableaux orange, verts, gris, cf. I.5), et donnent à la courbe ses oscillations, entre acquisition de connaissances (points bas) et traductions dans le PLU(i) (points hauts). **Ce système de visualisation permet de préciser les étapes et de montrer ce que leur succession dans le temps provoque en termes de retombées positives**. Aussi, premièrement, la rédaction du PADD n'est-

<sup>822</sup> Il s'agit d'une des pistes d'amélioration de l'arbre de décision proposée (cf. I.1).

elle plus seulement « coincée » entre le diagnostic et les OAP, et n'est-elle plus uniquement considérée sous l'angle de son contenu (le projet de territoire). Elle est marquée par une incitation à développer un partage d'expériences, afin de faire le bilan critique des informations accumulées durant le diagnostic. Le but est de réfléchir à la façon dont ces dernières peuvent être mobilisées pour adapter des modèles extérieurs, où les objectifs visés ont été atteints, aux caractéristiques locales. De la même manière, deuxièmement, le partage d'expériences revient au moment de l'écriture du règlement, de sorte à s'inspirer d'exemples concrets qui aident notamment à traduire les objectifs de densification contenus dans les SCoT, en accord avec le paysage. Troisièmement, la mise en place de certaines pièces du PLU(i) peut en elle-même être conçue comme un jalon méthodologique. Ce statut lui est attribué par sa temporalité au sein de la chronologie. C'est le cas de(s) l'(s)OAP thématique(s), quand, tracée(s) juste après le PADD, elle(s) ser(ven)t d'intermédiaire(s) pour faciliter la déclinaison du projet de territoire à l'échelle de la parcelle. Dans le cas du profil d'élus n° 2 (cf. I.5.2), elle(s) est (sont) un moyen de croiser de nouveaux enjeux sur une première trame, parfois héritée d'une politique précédente, et de (re)composer un paysage dispersé entre : les diverses initiatives passées et à venir, les perceptions divergentes des acteurs, et les différents volets du PLU(i). Admettons que les corridors écologiques soient cette trame, et que les mobilités douces et les aménités offertes par la nature en ville viennent s'y greffer dans l'OAP thématique : là encore, son positionnement dans la chronologie est d'une importance majeure, car elle *met en scène* ou *donne concrètement corps* à l'articulation de plusieurs enjeux d'aménagement tels que « paysage et trame verte et bleue », chère au Service patrimoine naturel de la Région Bretagne (cf. I.1).

La ligne ondulée est ensuite chapeautée par **une ou des lignes droites**, symbolisant **les mouvements continus qui sous-tendent la démarche de planification**, dont les points de départ et d'arrivée sont variables, selon les dynamiques que les lignes portent. Par exemple, l'action de *mémorisation* des arbitrages ayant conduit aux choix arrêtés dans le document d'urbanisme, a pour bornes le démarrage et l'approbation du PLU(i). De son côté, la trame paysagère adoptée au sein du PLU(i) provient éventuellement d'expériences antérieures, et elle sert de guide à l'application des règles, sur une durée étendue par rapport au temps d'élaboration délimité par la prescription et le vote du PLU(i).

Enfin, **en quoi les méthodes et les outils de traduction recommandés sont-ils adaptés à la situation communale, et à la procédure d'évolution entamée ?** Dans les tableaux, on trouve des invariants en premier lieu, recensés pour tous les contextes étudiés ; des éléments plus spécifiques à certaines entrées de l'arbre et/ou à certaines procédures, en deuxième lieu ; voire des éléments très spécifiques à l'un et/ou à l'autre, en troisième lieu.

Les **invariants à tous les contextes étudiés**, induisant que les *méthodes* et les *outils de traduction* sont valables pour tous les profils d'élus et toutes les procédures, sont :

Méthodes	Outils de traduction
<ul style="list-style-type: none"> <li>- la consultation et l'appropriation des <b>documents</b> (études, documents de planification, guides) et des <b>discours</b> qui doivent être respectés ou méritent d'être utilisés pour concevoir le PLU(i) et y intégrer le paysage ;</li> <li>- l'acquisition de <b>connaissances</b> sur le paysage tout au long de la procédure ;</li> <li>- le réflexe d'organiser une <b>sortie sur le terrain</b> dès qu'il s'agit de mieux cerner une problématique d'aménagement (plus les élus ont d'expériences en urbanisme, plus les sorties sur le terrain se répètent et ont lieu tôt dans le processus) ;</li> <li>- l'association des <b>instructeurs du droit des sols</b> à l'élaboration et à l'évolution du PLU(i) pour anticiper et faire le point sur l'application du PLU(i) ;</li> <li>- la <b>mémorisation</b> des arbitrages dans un document de travail et/ou à l'intérieur du PLU(i) ;</li> <li>- la création et la mise à jour d'<b>indicateurs de suivi</b> de l'action publique paysagère <i>via</i> le PLU(i), à chacun de ses amendements ;</li> <li>- miser sur l'<b>évolutivité du PLU(i)</b> tout au long des procédures d'amendement, donc procéder par étapes en privilégiant les actions faisables et consensuelles d'abord, quitte à durcir certaines règles ensuite.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapport de présentation ;</li> <li>- PADD ;</li> <li>- OAP sectorielles et thématiques ;</li> <li>- Annexes du PLU(i) ;</li> <li>- Document de travail ;</li> <li>- Mise en ligne des comptes-rendus de réunion ;</li> <li>- Traductions au-delà du PLU(i).</li> </ul>

Les **éléments plus spécifiquement conseillés à certains profils d'élus** et/ou dans le cadre de **certaines procédures**, sont :

Méthodes	Outils de traduction
<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'adaptation du <b>cahier des charges</b> et des <b>critères de sélection du bureau d'études</b> à la commune, et aux attentes ou aux besoins des élus ;</li> <li>- le nombre et le type d'<b>acteurs extérieurs</b>, publics ou privés, avec lesquels est établi (en amont) ou s'établit (au cours de la construction du PLU(i)) un <b>partenariat</b> ;</li> <li>- la <b>déconstruction et/ou la recomposition des enjeux</b> en vue de définir la trame paysagère de l'action publique locale ;</li> <li>- l'appui sur les <b>services des collectivités</b>, sur le long terme ;</li> <li>- la mise en place d'<b>ateliers</b> pour favoriser la participation d'un maximum d'acteurs directement impliqués par/dans les paysages locaux ;</li> <li>- l'installation ou la perpétuation d'un processus continu de <b>concertation publique</b> ;</li> <li>- les <b>débats en réunion</b>, en particulier lors de l'élaboration des OAP sectorielles ;</li> <li>- le <b>partage d'expériences</b>, qui n'est pas mentionné pour le troisième profil d'élus, car il fait déjà partie des habitudes locales (ce qui ne signifie donc pas qu'il n'est pas recommandé) ;</li> <li>- l'apport et l'imbrication d'<b>éléments ou de projets extérieurs</b> à la procédure susceptibles de l'alimenter, pour les communes les plus avancées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cahier des charges ;</li> <li>- Règlement de PLU(i) ;</li> <li>- Règles de protection du paysage.</li> </ul>








Les éléments très spécifiques à un seul profil et/ou à une seule procédure, sont :







Méthodes	Outils de traduction
<ul style="list-style-type: none"> <li>- la variation des méthodes et des techniques de <b>visualisation</b> ou de <b>perception</b> du paysage, afin de choisir la trame la plus pertinente pour le PLU(i) (la moins exploitée ou la plus approfondie jusqu'ici ?) ;</li> <li>- l'emploi de méthodes, de techniques et d'<b>outils innovants</b>, tant dans le déroulement de la démarche de planification, qu'eu égard aux traductions dans le document final ;</li> <li>- l'élaboration de(s) (l')<b>OAP thématique(s)</b> après le PADD pour commencer à décliner et croiser quelques enjeux dans le volet réglementaire, et créer une base de projet pour l'action paysagère ;</li> <li>- la vigilance par rapport aux <b>sorties de processus</b> des communes très avancées, qui profitent de l'impulsion du PLU(i) pour aller encore plus loin (attention car le niveau d'expériences des autres communes de l'EPCI ne permettra peut-être pas d'aller si loin dans le PLU(i) !) ;</li> <li>- la place accordée au « <b>dépassement</b> » et à la <b>re-décomposition des enjeux paysagers</b>, en particulier par les communes très avancées, qui pourraient avoir tendance, à l'inverse, à rester sur leurs acquis, c'est-à-dire les angles d'attaque du paysage déjà testés dans l'action ;</li> <li>- le fait de <b>revoir à la baisse</b> certaines règles trop strictes qui bloquent parfois l'évolutivité des projets, également pour les communes très avancées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emplacements réservés ;</li> <li>- STECAL.</li> </ul>

# V. Mise en forme provisoire de l'arbre de décision et des calendriers d'élaboration types

## V.1. Entrée n° 1, profil d' élu n° 1

### V.1.1. Élaboration ou révision générale du PLU(i)

Je réalise des aménagements ponctuels dans ma commune, qui ont trait à l'amélioration du cadre de vie des habitants, mais je ne saurais dire en quoi ils participent d'une politique paysagère (1/3).			
Procédure d'évolution du PLU(i)	Méthodes d'élaboration du PLU(i)	légende	Outils de traduction
<p>La révision générale du PLU(i) est l'occasion de chercher à dessiner une logique d'ensemble des aménagements déjà réalisés et de voir en quoi, plus globalement, les atouts du cadre de vie peuvent servir de socle aux transitions à enclencher pour anticiper l'avenir. On peut considérer le PLU(i) comme l'axe d'une politique de paysage à l'échelle de la commune, qu'il s'agira d'étoffer progressivement, via des modifications ou des projets nés en parallèle du processus d'élaboration.</p>	<p><b>Document(s) :</b> Prendre connaissance d'éventuelles études paysagères, environnementales, historiques, archéologiques, patrimoniales, même relativement anciennes, qui puissent permettre de redonner une cohérence aux initiatives passées et à venir, et de les (re)placer au sein d'un récit de territoire. Ces études ou observations peuvent avoir été menées à l'échelle de la commune, à l'échelle de l'EPIC, à l'échelle départementale (Atlas des paysages), à l'échelle régionale (SRCE, projet de PMS). Certaines personnes "ressources" telles que les habitants, les associations ou les élus locaux renseignent utilement sur des savoirs ou des mémoires à mobiliser.</p>		<p>Document de travail (carte, carnet photo/terrain, SIG, Folier paragé, exposition), Rapport de présentation, PAAD, Annexes du PLU(i)</p>
	<p><b>Document(s) :</b> Prendre connaissance des documents de planification qui préfigurent et anticipent déjà les changements (SRADDET, SCOT, PLU), afin de proposer une traduction adaptée aux réalités de la commune et en profitant de ses atouts en termes de cadre de vie. Saisir leur élaboration si elle se fait en parallèle du PLU(i).</p>		Toutes les pièces du PLU(i)
	<p><b>Acteur(s) :</b> Se laisser guider par le regard extérieur du bureau d'études, qui proposera de nouvelles idées, tout en défendant mon point de vue au cours des réunions. Ne pas fuir le débat, notamment lors de l'élaboration des OMP sectorielles, il est essentiel à l'émergence de la notion de paysage dans la discussion et dans le document final ! Faire le choix d'un bureau d'études en cohérence avec la taille et les enjeux de développement de la commune ou privilégier l'élaboration du PLU(i) en régie par les services de collectivité compétente en matière d'urbanisme prévisionnel. Préciser dans le cahier des charges qu'une relation de confiance et de proximité doit être nouée au moyen d'une méthodologie claire et solide.</p>		Cahier des charges Toutes les pièces du PLU(i)
	<p><b>Atelier(s) :</b> ma force, c'est ma relation de proximité et de confiance que j'ai tissée avec les habitants. Mais les discussions du quotidien ne permettent pas d'embrasser tous les sujets, c'est pourquoi il ne faut pas hésiter à consulter la population lors de l'élaboration du PLU(i), y compris les nouveaux habitants, voire à les faire participer à la construction du nouveau projet de territoire. Miser sur des formats originaux, sur site ou à travers des jeux sérieux, mais garder à l'esprit que la participation peut vite s'essouffler et qu'il faut cibler la fréquence et les moments les plus propices. Envisager pour cela de demander une aide à des structures telles que le CAUE, les universités, ou des bureaux d'études spécialisés dans ces questions de participation.</p>		<p>Document de travail (carte, carnet photo/terrain, SIG, Folier paragé, exposition), Mise en ligne des comptes-rendus, Rapport de présentation, PAAD, Annexes du PLU(i)</p>
	<p><b>Décomposition/recomposition des enjeux :</b> Choisir le "trame paysagère de mon PLU(i)". Quelle est mon enjeu privilégié et qui correspond le mieux à la commune et/ou aux aménagements déjà lancés (protection du patrimoine, protection des vues sur le paysage, cadre de vie, biodiversité, chemins et mobilités douces, densification de l'habitat, agriculture, énergies renouvelables, économie circulaire, vie sociale et solidarité) ? Toutes ces thématiques touchent au paysage, mais il est important de ne pas se disperser. Une fois choisie, la thématique principale doit être conservée, alimentée et tenue tout au long du processus.</p>		<p>PAAD, OMP thématique (qui croise deux enjeux par exemple), OMP sectorielles</p>

<p><b>La révision générale du PLU(i) est l'occasion de chercher à dessiner une logique d'ensemble des aménagements déjà réalisés et de voir en quoi, plus globalement, les atouts du cadre de vie peuvent servir de socle aux transitions à enclencher pour anticiper l'avenir. On peut considérer le PLU(i) comme lanceur d'une politique de paysage à l'échelle de la commune, qu'il s'agira d'étoffer progressivement, via des modifications ou des projets nés en parallèle du processus d'élaboration.</b></p>	<p><b>Acquisition de connaissances, jusqu'à l'aboutissement du processus, voire au-delà :</b> La moindre période de "flottement" ou d'indécision doit être saisie pour améliorer la connaissance des lieux et des paysages. S'il y a un doute, c'est qu'il y a un manque d'information, et un besoin de vérification (inventaire, sortie terrain, recherche documentaire) ! Si l'idée d'un travail plus long terme au cours du montage du PLU(i), il est possible de l'échelonner et de le poursuivre ultérieurement, tout en lui donnant de l'ampleur, grâce à des partenariats ou des recrutements en stage ou en CDD par exemple.</p>		<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</b></p>
	<p><b>Partage d'expériences :</b> Prendre le temps de se renseigner sur ce qui se fait ailleurs, dans des communes comparables, ce qui permet non seulement de rencontrer d'autres acteurs mais de trouver des idées à adapter ensuite à ma commune ! Parfois, rien ne sert d'aller chercher loin, et des communes proches, au sein de mon EPCI, ménent sans doute des politiques et des aménagements intéressants. Ne pas hésiter à adopter cette habitude sur le long terme et à la répéter à plusieurs reprises au sein du processus, en particulier au moment de la rédaction du règlement de PLU(i).</p>		<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</b> (réseaux d'acteur)</p>
	<p><b>Documents / ressources :</b> entre le PADD et le règlement, mobiliser des documents ressources tels que ceux mis en ligne par les Syndicats de bassin-versant, les CAUE, le Club PLU, le CEREMA, les outils régionaux et départementaux (boîte à outils "paysage" du CD35)...etc.</p>		<p><b>OAP, Règlement de PLU(i)</b></p>
	<p><b>Acteur(s) :</b> S'appuyer sur les techniciens des services des collectivités (commune, EPCI), qui réalisent l'instruction des autorisations d'urbanisme et peuvent me permettre d'anticiper la manière dont le PLU(i) sera appliqué au quotidien. Ils peuvent effectuer un suivi personnalisé du PLU(i) tout au long de sa période de validité, anticiper sur un planning des amendements à prévoir, m'aider à communiquer sur le projet de territoire, et m'aiguiller vers d'autres actions à mettre en oeuvre (ils peuvent jouer le rôle d'aide à la maîtrise d'ouvrage pour le suivi d'une étude urbaine). Ne pas oublier les autres centres de ressources : CAUE, agences départementales, agences d'urbanisme...etc. S'appuyer aussi sur les fonctionnaires et les services de l'État (type ABF, paysagistes-conseils, EPF) et les associer aux réflexions, d'autant plus si je suis amené à les rencontrer régulièrement par ailleurs.</p>		<p><b>OAP thématique(s)</b> (conçues dans un premier temps comme document pédagogique), <b>Au-delà du PLU(i)</b> (étude urbaine, AMO, formations au paysage)</p>
	<p><b>Mémorisation :</b> il est important de garder en mémoire les jalons de la réflexion conduite lors de l'élaboration du PLU(i), à la fois pour permettre l'application et l'évolution du document. Il s'agit de mémoriser aussi bien les points de départ de la réflexion, qui définissent des points de repère, des balises pour l'interprétation, que les éléments déterminants venus la nourrir au cours du processus. Le but est d'inscrire le PLU(i) dans une histoire longue de l'aménagement, afin de garantir la continuité des politiques publiques.</p>		<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Mise en ligne des comptes-rendus, Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</b></p>
<p><b>Indicateurs de suivi :</b> il pourrait être intéressant d'établir quelques indicateurs pour le suivi de la prise en compte du paysage dans le PLU(i), notamment si le document est censé être amendé au fur et à mesure. Des indicateurs de paysage existent à l'échelle régionale (pôle paysage de l'OEI), mais je peux aussi en définir quelques-uns en fonction des caractéristiques propres à mon PLU(i). Ils devront être mesurés à chaque procédure d'évolution du PLU(i).</p>		<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Annexes du PLU(i)</b></p>	

Charlotte PORCQ, 2022.

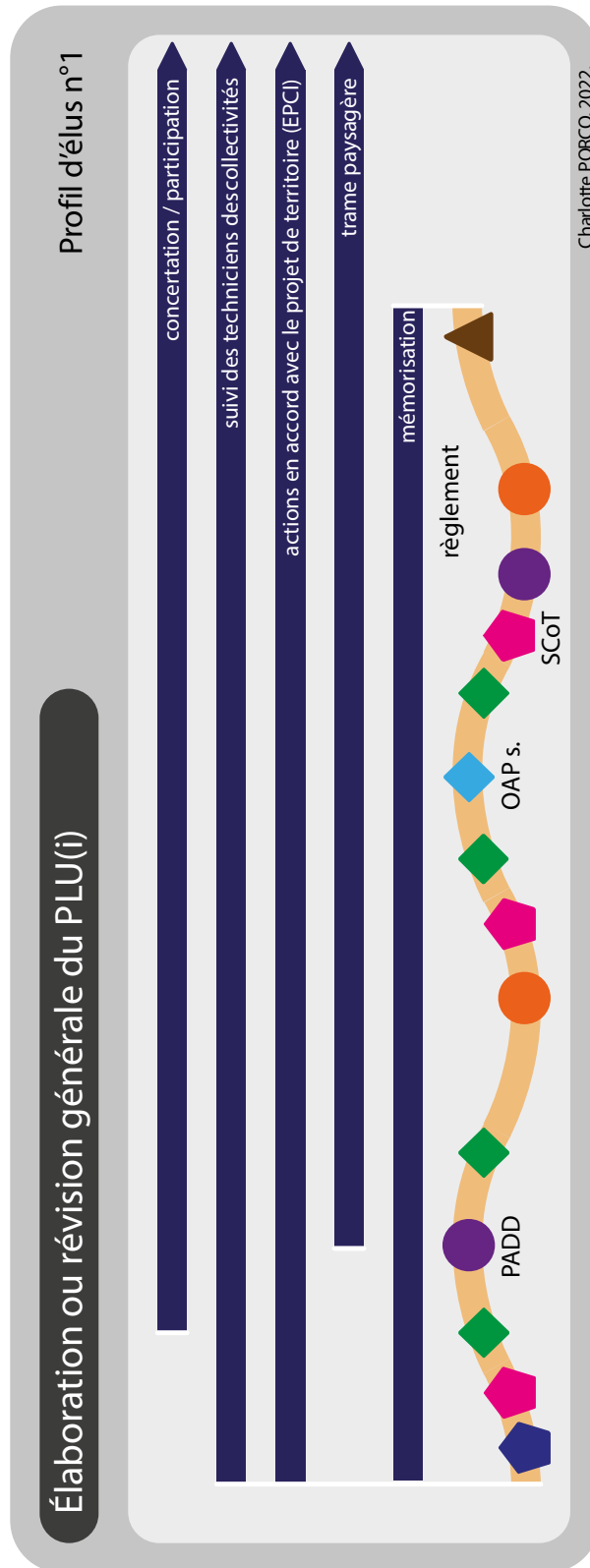






Figure 165 : Schéma du processus de révision générale du PLU(i), proposant un calendrier type adapté au profil élus n° 1

V.1.2. Révision « allégée » ou modification de droit commun

Je réalise des aménagements ponctuels dans ma commune, qui ont trait à l'amélioration du cadre de vie des habitants, mais je ne saurais dire en quoi ils participent d'une politique paysagère (2/3).			
Procédure d'évolution du PLU(i)	Méthodes d'élaboration du PLU(i)	Outils de traduction	
<p>La révision allégée ou la modification de droit commun doivent permettre de faire un bilan des actions d'amélioration du cadre de vie déjà réalisées ou en projet, afin de les mener à bien et/ou des les prolonger tout en s'interrogeant sur leur cohérence d'ensemble et sur leur contribution au projet de territoire. Au cas où l'élaboration générale du PLU(i) n'aurait pas permis de balayer tous les aspects, il faut profiter de cette/ces procédure(s) pour poursuivre le travail, avec quelques mois de recul sur le PLU(i) validé.</p>	<p><b>Document(s) :</b> Prendre connaissance d'éventuelles études paysagères, environnementales, historiques, patrimoniales, même relativement anciennes, qui puissent permettre de redonner une cohérence aux initiatives passées et à venir, et de les (re)placer au sein d'un récit de territoire. Ces études peuvent avoir été menées à l'échelle de la commune, à l'échelle de l'EPCI, à l'échelle départementale (Atlas des paysages), à l'échelle régionale (SRCE, projet de PNR). Certaines personnes "ressources" telles que les habitants, les associations ou les érudits locaux renseignent utilement sur des savoirs ou des mémoires à mobiliser.</p> <p><b>Document(s) :</b> se tenir au courant de l'évolution des documents de planification supérieurs et favoriser la réalisation des projets en accord avec le PADD. Les lignes de ces projets ont éventuellement été précisées depuis la validation du PLU(i) (via les études urbaines notamment).</p> <p><b>Acteur(s) :</b> Quel est le retour des instructeurs du droit des sols sur les facilités et les difficultés d'application du PLU(i) au quotidien ?</p> <p><b>Décomposition/recomposition des enjeux :</b> par rapport à la phase d'élaboration ou de révision générale du PLU(i) en vigueur, certains objectifs d'aménagement exprimés dans le projet de territoire se sont peut-être précisés, grâce à des diagnostics et des études complémentaires, éventuellement lancés lors du processus de planification. Le temps est peut-être venu alors de durcir certaines exigences relatives à la qualité des paysages et du cadre de vie, exprimées dans la "version n°1" du PLU(i).</p> <p><b>Sorties terrain :</b> Est-il nécessaire d'aller constater la présence//l'évolution d'un élément inscrit dans le PLU(i) sur le terrain et/ou de poursuivre le processus d'acquisition de connaissances entamé au cours de la révision de PLU(i) ? Est-il nécessaire de réactualiser le dialogue autour d'une OAP en planifiant sa mise en oeuvre sur le terrain, et en élargissant le cercle des acteurs concertés ?</p>	<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet: photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Annexes du PLU</b></p> <p><b>OAP sectorielles, Emplacements réservés, Règlement de PLU(i) Annexes du PLU(i)</b></p> <p><b>OAP sectorielles, Règlement de PLU(i), Annexes du PLU(i)</b></p> <p><b>OAP thématiques, OAP sectorielles, Règlement de PLU(i), Règles de protection du paysage, Annexes réglementaires du PLU(i)</b></p> <p><b>OAP sectorielles, Règlement de PLU(i)</b></p>	
			
			
			
			

<p>La révision allégée ou la modification de droit commun doivent permettre de faire un bilan des actions d'amélioration du cadre de vie déjà réalisées ou en projet, afin de les mener à bien et/ou des les prolonger tout en s'interrogeant sur leur cohérence d'ensemble et sur leur contribution au projet de territoire. Au cas où l'élaboration générale du PLU(i) n'aurait pas permis de balayer tous les aspects, il faut profiter de cette/ces procédure(s) pour poursuivre le travail, avec quelques mois de recul sur le PLU(i) validé.</p>	<p><b>Acquisition de connaissances, jusqu'à l'aboutissement du processus, voire au-delà :</b> La moindre période de "flottement" ou d'indécision doit être saisie pour améliorer la connaissance des lieux et des paysages. S'il y a un doute, c'est qu'il y a un manque d'information, et un besoin de vérification (inventaire, sortie terrain, recherche documentaire) ! Si l'idée d'un travail plus long germe au cours de la révision ou de la modification du PLU(i), il est possible de l'échelonner et de le poursuivre ultérieurement, tout en lui donnant de l'ampleur, grâce à des partenariats ou des recrutements en stage ou en CDD par exemple.</p> <p><b>Partage d'expériences :</b> sur une problématique d'aménagement spécifique, objet de la modification du PLU(i), prendre le temps de se renseigner sur les expériences d'autres communes ayant rencontré les mêmes enjeux. Il existe pour cela des réseaux de capitalisation d'expériences, à l'échelle nationale (Club PLU(i) ou régionale (Club PLU(i) régionaux, association BRUDED en Bretagne). Les EPCI peuvent aussi permettre aux élus d'échanger entre eux et de trouver des proximités avec d'autres communes qui ne sont pas forcément limitrophes.</p> <p><b>Mémorisation :</b> il est important de garder en mémoire les jalons de la réflexion conduite lors de l'élaboration du PLU(i) (même lors des modifications !), à la fois pour permettre l'application et l'évolution du document. Il s'agit de mémoriser aussi bien les points de départ de la réflexion, qui définissent des points de repère, des balises pour l'interprétation, que les éléments déterminants venus la nourrir au cours du processus. Le but est d'inscrire le PLU(i) dans une histoire longue de l'aménagement, afin de garantir la continuité des politiques publiques.</p> <p><b>Indicateurs de suivi :</b> effectuer les mesures prévues par les indicateurs de suivi mis en place lors de l'élaboration du PLU(i), ou à défaut, établir quelques indicateurs pour le suivi de la prise en compte du paysage dans le PLU(i), notamment si le document doit encore être amendé selon cette procédure à l'avenir. Des indicateurs de paysage existent à l'échelle régionale (pôle paysage de l'ODEB), mais je peux aussi en définir quelques-uns en fonction des caractéristiques propres à mon PLU(i). Ils devront continuer à être activés à chaque nouvelle procédure d'évolution du PLU(i).</p>	<p>●</p> <p>●</p> <p>■</p> <p>▲</p>	<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</b></p> <p><b>OAP sectorielles, Règlement de PLU(i)</b></p> <p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Mise en ligne des comptes-rendus, Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</b></p> <p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Annexes du PLU(i)</b></p>
--	--	-------------------------------------	---

Charlotte PORCO, 2022.

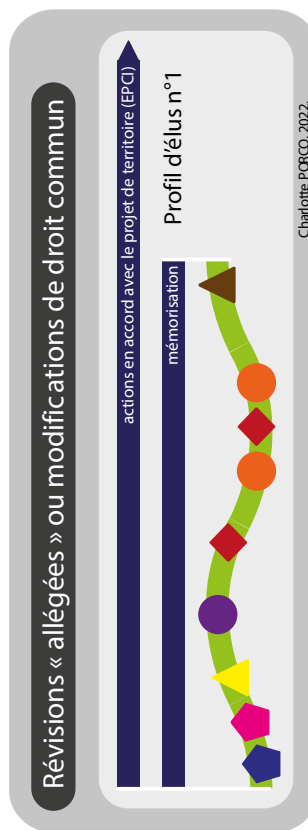


Figure 166 : Schéma du processus de révision « allégée » du PLU(i) ou de modification de droit commun, proposant un calendrier type adapté au profil élus n°1

### V.1.3. Modification simplifiée ou mise à jour du PLU(i)

Je réalise des aménagements ponctuels dans ma commune, qui ont trait à l'amélioration du cadre de vie des habitants, mais je ne saurais dire en quoi ils participent d'une politique paysagère (3/3).				
Procédure d'évolution du PLU(i)	Méthodes d'élaboration du PLU(i)	légende	Outils de traduction	
<p>Les procédures de modification simplifiée et de mise à jour du PLU(i) donnent également l'opportunité d'effectuer certains ajustements ou corrections liés à la poursuite des réflexions au-delà de la validation du PLU(i), qui peut receler certaines coquilles ou imprécisions, notamment cartographiques, aisément rattrapables. Néanmoins, les possibilités restent très limitées, et l'actualisation continue des données (liées au perfectionnement des SIG) ne doit pas entraver l'applicabilité du PLU(i).</p>	<p><b>Document(s)</b> : se tenir au courant de l'évolution des documents de planification supérieurs et favoriser la réalisation des projets en accord avec le PADD. Les lignes de ces projets ont éventuellement été précisées depuis la validation du PLU(i) (via les études urbaines notamment).</p>		<p><b>Règlement de PLU(i), Annexes du PLU(i)</b> (ex : servitudes liées aux monuments historiques, périmètre de sursis à statuer)</p>	
	<p><b>Acteur(s)</b> : Quel est le retour des instructeurs du droit des sols sur les facilités et les difficultés d'application du PLU(i) au quotidien ?</p>			<p><b>Règlement de PLU(i), Annexes du PLU(i)</b> (ex : nuancier communal ou intercommunale)</p>
	<p><b>Sortie terrain</b> : parfois il est nécessaire d'aller constater la présence/l'évolution d'un élément inscrit dans le PLU(i) sur le terrain et/ou de poursuivre le processus d'acquisition de connaissances entamé au cours de la révision de PLU(i). Pour cela, il est intéressant de s'associer des spécialistes du sujet ciblé (pour l'exemple du bocage : agriculteurs, associations environnementales et de loisirs, coopératives, techniciens des collectivités, de bassins-versants, de PNR)</p>			<p><b>Règlement de PLU(i)</b> (majoration des droits à construire de moins de 50 %, dépassement des règles de gabarit pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale), <b>Annexes réglementaires du PLU(i)</b></p>
	<p><b>Mémorisation</b> : il est important de garder en mémoire les jalons de la réflexion conduite lors de l'élaboration du PLU(i) (même lors des mises à jours !), à la fois pour permettre l'application et l'évolution du document. Il s'agit de mémoriser aussi bien les points de départ de la réflexion, qui définissent des points de repère, des balises pour l'interprétation, que les éléments déterminants venus la nourrir au cours du processus. Le but est d'inscrire le PLU(i) dans une histoire longue de l'aménagement, afin de garantir la continuité des politiques publiques.</p>			<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Mise en ligne des comptes-rendus, Annexes du PLU(i)</b></p>
	<p><b>Indicateurs de suivi</b> : effectuer les mesures prévues par les indicateurs de suivi mis en place lors de l'élaboration du PLU(i), ou à défaut, établir quelques indicateurs pour le suivi de la prise en compte du paysage dans le PLU(i), notamment si le document doit encore être amendé selon cette procédure à l'avenir. Des indicateurs de paysage existent à l'échelle régionale (pôle paysage de l'OEB), mais je peux aussi en définir quelques-uns en fonction des caractéristiques propres à mon PLU(i). Ils devront continuer à être activés à chaque nouvelle procédure d'évolution du PLU(i).</p>			<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Annexes du PLU(i)</b></p>

Charlotte PORCO, 2022.

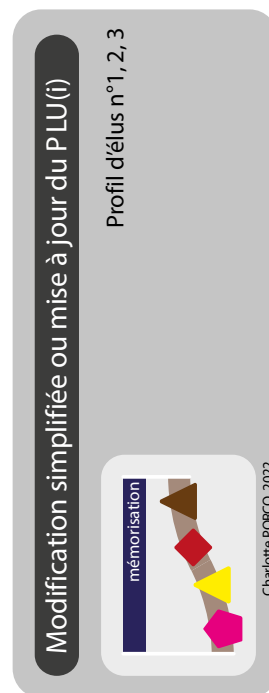


Figure 167 : Schéma du processus de modification simplifiée ou de mise à jour du PLU(i), proposant un calendrier type adapté au profil élus n° 1









Charlotte PORCO, 2022.

## V.2. Entrée n° 2, profil d' élu n° 2

### V.2.1. Élaboration ou révision générale du PLU(i)

<p><b>J'ai l'expérience de l'élaboration et/ou du suivi de politiques publiques en lien plus ou moins étroit avec les paysages, qu'il s'agisse de documents de planification généralistes (SRADDET, SCoT, PLU) et/ou de politiques spécialisées (PCAET, PAT, PDU, labels environnementaux ou écologiques) et/ou parmi elles, de politiques plus particulièrement dédiées au paysage (outils de protection du patrimoine, labels patrimoniaux et paysagers, Atlas de paysage, Plan de paysage, Charte de paysage). J'ai donc acquis des connaissances et des compétences techniques pour la mise en valeur des paysages dans l'aménagement des territoires. Il s'agit désormais de faire du paysage un projet politique transversal à travers le PLU(i) (1/3).</b></p>		<p><b>Procédure d'évolution du PLU(i)</b></p>	<p><b>Méthodes d'élaboration du PLU(i)</b></p>	<p><b>légende</b></p>	<p><b>Outils de traduction</b></p>
<p>La révision générale du PLU(i) est l'occasion de traduire au sein du PLU(i) les objectifs de mise en valeur des paysages déjà développés et poursuivis à d'autres échelles (supra et infra communales). Soit il s'agit de prendre acte de ces politiques et de les respecter, en faisant en sorte de ne pas aller à leur rencontre, donc de mettre le PLU(i) en compatibilité ou en conformité avec elles. Soit il s'agit de prendre de la hauteur, et de comprendre en quoi ces outils peuvent servir de point de départ à la dynamique de planification territoriale, en indiquant des pistes à suivre en matière de paysage. Alors, le PLU(i) se place dans la continuité des autres documents, au sein d'un récit de la transformation des paysages à la chronologie plus ou moins longue. C'est cette seconde option qui est ici valorisée.</p>		<p><b>Document(s) :</b> recensement des politiques sectorielles qui doivent avoir une influence sur le PLU(i) actuellement en cours d'élaboration ou de révision, et analyse approfondie de leur histoire, de leur périmètre, de leur évolution dans le temps et de leurs motivations. Si j'en ai suivi la création, ai-je des souvenirs précis, en termes d'événements, de méthode, ou d'apports de connaissance marquants par rapport à la thématique paysagère ? En quoi le PLU(i) se place-t-il dans la continuité (prises, changements, ruptures, retours en arrière) ?</p> <p><b>Territoire :</b> s'agit-il d'un PLU ou d'un PLU ? Suis-je en phase avec le reste du territoire planifié en termes d'enjeux paysagers ou ma commune constitue-t-elle un cas particulier ? Par conséquent, vais-je pouvoir traduire tout ce que je souhaite faire passer dans le PLU(i) ? Sinon, réfléchir à lancer des actions en parallèle du PLU(i) afin de dépasser ces limites, tout en bénéficiant de la dynamique impulsée par le processus de planification territoriale.</p> <p><b>Acteur(s) :</b> Se laisser guider par le regard extérieur du bureau d'études, qui fera le bilan des actions déjà menées, tout en proposant de mettre l'accent sur certains axes et/ou en amenant de nouvelles idées. Il est toutefois important que je défende mon point de vue au cours des Réunions. Ne pas fuir le débat, notamment lors de l'élaboration des DAP sectorielles, il est essentiel à l'émergence de la notion de paysage dans la discussion et dans le document final ! Préciser dans le cahier des charges quelles sont les démarches en cours et les documents de planification qu'il m'importe de traduire, ainsi que les objectifs que je me donne en matière de paysage lors de cette révision de PLU(i). Faire le choix d'un bureau d'études en cohérence avec la taille et les enjeux de développement de la commune, voire du "profil paysager" des autres territoires pour lesquels ces professionnels ont conçu des PLU(i) par le passé, et ont donc développé des compétences spécifiques.</p> <p><b>Acteur(s) :</b> développer des relations et/ou s'appuyer sur des partenaires préalablement identifiés afin d'élaborer le PLU(i) puis de le faire vivre (en : architecte ou paysagiste-conseil, CAUE, EPF, ABE, établissements d'enseignement supérieur, personnes ressources, habitants...).</p> <p><b>Visualisations :</b> afin d'éprouver et éventuellement de faire bouger les perceptions et les représentations du paysage auxquelles renvoient les politiques sectorielles en vigueur, il faut jouer sur les systèmes de visualisation de l'espace (faire varier les échelles grâce à un SIG, élaborer des cartes qui représentent les champs visuels depuis certains postes d'observation en été/en hiver, s'appuyer sur des modélisations 3D). Il s'agit ensuite de statuer à propos des paysages de référence sur lesquels le PLU(i) se fonde.</p>	<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Rapport de présentation, Annexes du PLU(i)</b></p> <p><b>Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</b></p> <p><b>Cahier des charges, Toutes les pièces du PLU(i)</b></p> <p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</b> (réseaux d'acteurs)</p> <p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Rapport de présentation, PADO</b></p>		



<p><b>Participation/Concertation</b> : encourager la participation des habitants et des personnes publiques associées au cours de l'élaboration du PLU(i) mais capitaliser aussi sur les périodes de concertation antérieures (Agenda 21, étude ou Plan de paysage, SCot...). Serait-il possible d'envisager une sorte de continuité, de mouvement continu de la concertation vers la co-construction des aménagements (c'est-à-dire recontacter les mêmes personnes d'une politique sectorielle à l'autre, faire des temps de participation plus transversaux et plus ludiques) ? Envisager pour cela de demander une aide à des structures telles que le CAUE, les universités, ou des bureaux d'études spécialisés dans ces questions de participation et si cela a déjà été fait, solliciter à nouveau la même structure dans le cadre du PLU(i).</p>	 	<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SKG, fichier partagé, expositor).</p> <p>Mise en ligne des comptes-rendus, Rapport de présentation, PADD, Annexes du PLU(i)</p>
<p><b>Décomposition/recomposition des enjeux</b> : l'élaboration du PLU(i) doit être une phase de recombinaison des enjeux, à partir d'une ou des thématiques déjà abordées dans l'action publique locale, qu'il convient de croiser avec une ou des thématiques connexes qui n'ont pas encore été exploitées (par exemple, patrimoine et TVB, TVB et déplacements doux...). Ainsi, on parvient à traduire des aspects des politiques menées en amont du PLU(i), tout en profitant de la démarche de planification à l'échelle communale pour privilégier l'angle paysage (entendu comme la rencontre harmonieuse de plusieurs enjeux d'aménagement).</p>		<p><b>OAP thématiques, OAP sectorielles</b></p>
<p><b>OAP thématique</b> : élaborer une ou plusieurs OAP thématiques juste après le PADD est un moyen de traduire certains aspects du projet de territoire de manière transversale, sur un secteur donné ou bien sur la totalité du périmètre du PLU(i). C'est une bonne transition vers le zonage et le règlement final.</p>		<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SKG, fichier partagé, expositor).</p> <p><b>OAP sectorielle</b></p>
<p><b>Sorties terrain</b> : elles offrent à la fois l'occasion de faire des vérifications précises et de résoudre des débats et des périodes de crise, qui adviennent parfois durant le processus. Souvent les phénomènes observés sur le terrain alimentent la réflexion ou sont même des arguments qui emportent la décision. Ces sorties sont très utiles au moment de l'écriture des règles du PLU(i).</p>		<p><b>OAP sectorielles, Règlement de PLU(i), Règles de protection du paysage</b></p>
<p><b>Partage d'expériences</b> : Prendre le temps de se renseigner sur ce qui se fait ailleurs, dans des communes comparables, ce qui permet non seulement de rencontrer d'autres acteurs mais de trouver des idées à adopter ensuite à ma commune ! Parfois, rien ne sert d'aller chercher loin, et des communes proches, au sein de mon EPCI, méritent sans doute des politiques et des aménagements intéressants. Ne pas hésiter à adopter cette habitude sur le long terme et à la répéter à plusieurs reprises au sein du processus, en particulier au moment de la rédaction du règlement de PLU(i). Il s'agit en particulier de s'inspirer d'exemples concrets de traduction des objectifs d'aménagement "imposés" par les documents de planification supérieurs : comment la densification des quartiers d'habitation préconisée par le SCot peut-elle être pensée en accord avec le paysage, à l'appui d'aménagements "réussis" ?</p>		<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SKG, fichier partagé, expositor).</p> <p>Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i) (réseaux d'acteur)</p>
<p><b>Documents / ressources</b> : entre le PADD et le règlement, mobiliser des documents ressources tels que ceux mis en ligne par les Syndicats de bassin-versant, les CAUE, le Club PLU(i), le CEREMA, les outils régionaux et départementaux (boîte à outils "paysage" du CD35)...etc.</p>		<p><b>OAP, Règlement de PLU(i)</b></p>
<p><b>Acquisition de connaissances, jusqu'à l'aboutissement du processus, voire au-delà</b> : La moindre période de "flottement" ou d'indécision doit être saisie pour améliorer la connaissance des lieux et des paysages. S'il y a un doute, c'est qu'il y a un manque d'information, et un besoin de vérification (inventaire, sortie terrain, recherche documentaire) ! Si l'idée d'un travail plus long terme au cours du montage du PLU(i), il est possible de l'échelonner et de le poursuivre ultérieurement, tout en lui donnant de l'impulsion, grâce à des partenariats ou des recrutements en stage ou en CDD par exemple.</p>		<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SKG, fichier partagé, expositor).</p> <p>Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</p>

La révision générale du PLU(i) est l'occasion de traduire au sein du PLU(i) les objectifs de mise en valeur des paysages déjà développés et poursuivis à d'autres échelles (supra et infra communales). Soit il s'agit de prendre acte de ces politiques et de les respecter, en faisant en sorte de ne pas aller à leur rencontre, donc de mettre le PLU(i) en compatibilité ou en conformité avec elles. Soit il s'agit de prendre de la hauteur, et de comprendre en quoi ces outils peuvent servir de point de départ à la dynamique de planification territoriale, en indiquant des pistes à suivre en matière de paysage. Alors, le PLU(i) se place dans la continuité des autres documents, au sein d'un récit de la transformation des paysages à la chronologie plus ou moins longue. C'est cette seconde option qui est ici valorisée.

<p>La révision générale du PLU(i) est l'occasion de traduire au sein du PLU(i) les objectifs de mise en valeur des paysages déjà développés et poursuivis à d'autres échelles (supra et infra communales). Soit il s'agit de prendre acte de ces politiques et de les respecter, en faisant en sorte de ne pas aller à leur encontre, donc de mettre le PLU(i) en compatibilité ou en conformité avec elles. Soit il s'agit de prendre de la hauteur, et de comprendre en quoi ces outils peuvent servir de point de départ à la dynamique de planification territoriale, en indiquant des pistes à suivre en matière de paysage. Alors, le PLU(i) se place dans la continuité des autres documents, au sein d'un récit de la transformation des paysages à la chronologie plus ou moins longue. C'est cette seconde option qui est ici valorisée.</p>	<p><b>Apports d'éléments et de dynamiques extérieurs au processus :</b> ils sont intéressants à mêler à l'élaboration du PLU(i) s'ils partagent des points communs, offrent des pistes de progression pour la construction du document, ou s'ils sont susceptibles d'apporter un éclairage sur l'application du PLU(i).</p> <p><b>Compétence(s)/Acteur(s) :</b> mettre à profit mes compétences techniques et celles des techniciens des services de la collectivité en matière d'urbanisme pour anticiper sur l'applicabilité des règles et effectuer une vérification minutieuse des documents transmis par le bureau d'études missionné pour le PLU(i). Prennent-ils en compte les politiques existantes et vont-ils dans la direction souhaitée ? Des impasses peuvent-elles être évitées, à la lumière des expériences (in)fructueuses vécues au cours de mon ou mes mandats ?</p> <p><b>Mémorisation :</b> il est important de garder en mémoire les jalons de la réflexion conduite lors de l'élaboration du PLU(i), à la fois pour permettre l'application et l'évolution du document. Il s'agit de mémoriser aussi bien les points de départ de la réflexion, qui définissent des points de repère, des balises pour l'interprétation, que les éléments déterminants venus la nourrir au cours du processus. Le but est d'inscrire le PLU(i) dans une histoire longue de l'aménagement, afin de garantir la continuité des politiques publiques.</p> <p><b>Indicateurs de suivi :</b> il pourrait être intéressant d'établir quelques indicateurs pour le suivi de la prise en compte du paysage dans le PLU(i), notamment si le document est censé être amendé au fur et à mesure. Des indicateurs de paysage existent à l'échelle régionale (pôle paysage de l'ODEB), mais je pourrais aussi en définir quelques-uns en fonction des caractéristiques propres à mon PLU(i). Ils devront être mesurés à chaque procédure d'évolution du PLU(i).</p>	<p>[carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition], Toutes les pièces du PLU(i), Annexes du PLU(i)</p> <p>[carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition], Règlement de PLU(i), Au-delà du PLU(i)</p> <p>[carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition], Mise en ligne des comptes-rendus, Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</p> <p>[carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition], Annexes du PLU(i)</p>
--	---	--

Charlotte PORCQ, 2022.

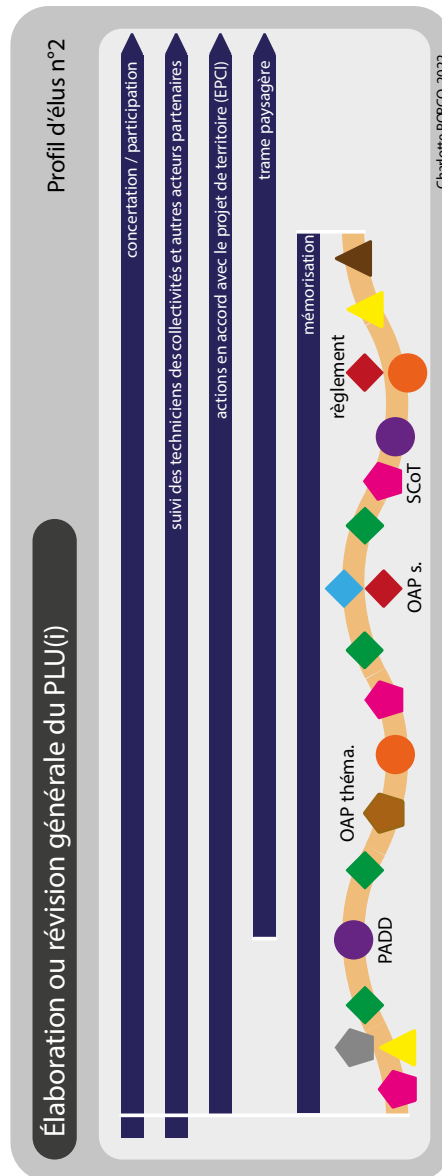


Figure 168 : Schéma du processus de révision générale du PLU(i), proposant un calendrier type adapté au profil élus n° 2

## V.2.2. Révision « allégée » ou modification de droit commun

**J'ai l'expérience de l'élaboration et/ou du suivi de politiques publiques en lien plus ou moins étroit avec les paysages, qu'il s'agisse de documents de planification généralistes (SRADDET, SCoT, PLU) et/ou de politiques spécialisées (PCAET, PAT, PDU, labels environnementaux ou écologiques) et/ou parmi elles, de politiques plus particulièrement dédiées au paysage (outils de protection du patrimoine, labels patrimoniaux et paysagers, Atlas de paysage, Plan de paysage, Charte de paysage). J'ai donc acquis des connaissances et des compétences techniques pour la mise en valeur des paysages dans l'aménagement des territoires. Il s'agit désormais de faire du paysage un projet politique transversal à travers le PLU(i) (2/3).**

Procédure d'évolution du PLU(i)	Méthodes d'élaboration du PLU(i)	Légende	Outils de traduction
<p><b>La révision allégée ou la modification de droit commune peuvent permettre, dans une certaine mesure, de traduire les objectifs de mise en valeur des paysages déjà développés et poursuivis à d'autres échelles (supra et infra communales) tant qu'ils correspondent aux axes définis dans le PADD, qui n'a pas vocation à être amendé. Cependant elles ne sont pas l'occasion de prendre la hauteur nécessaire pour faire du paysage un enjeu transversal de l'aménagement du territoire.</b></p> <p><b>Au cas où l'élaboration générale du PLU(i) n'aurait pas permis de balayer tous les aspects, il faut profiter de cette/ces procédure(s) pour poursuivre le travail, avec quelques mois de recul sur le PLU(i) validé.</b></p>	<p><b>Document(s) :</b> se tenir au courant de l'évolution des documents de planification supérieurs et favoriser la réalisation des projets en accord avec le PADD. Les lignes de ces projets ont éventuellement été précisées depuis la validation du PLU(i) (voir les études urbaines notamment, le dialogue entre acteurs aussi).</p> <p><b>Acteur(s) :</b> les partenaires développés avant ou pendant l'élaboration ou la révision générale du PLU(i) sont-ils toujours d'actualité ? Doivent-ils être renouvelés, poursuivis ? Faut-il remonter des besoins quant à l'évolution du PLU(i) ?</p> <p><b>Acteur(s) :</b> Quel est le retour des instructeurs du droit des sols sur les facilités et les difficultés d'application du PLU(i) au quotidien ?</p> <p><b>Décomposition/recomposition des enjeux :</b> par rapport à la phase d'élaboration ou de révision générale du PLU(i) en vigueur, certains objectifs d'aménagement exprimés dans le projet de territoire se sont peut-être précisés, grâce à des diagnostics et des études complémentaires, éventuellement lancés lors du processus de planification. Le temps est peut-être venu alors de durcir ou au contraire d'alléger certaines exigences relatives à la qualité des paysages et du cadre de vie, exprimées dans la "version n°1" du PLU(i).</p>	<p>◆</p> <p>▲</p> <p>■</p> <p>▲</p>	<p>OMP sectorielles, Emplacements réservés, STECAL, Règlement de PLU(i) Annexes du PLU(i)</p> <p>Document de travail (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), Mise en ligne des comptes-rendus, Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</p> <p>OMP sectorielles, Règlement de PLU(i), Règles de protection du paysage Annexes du PLU(i)</p> <p>OMP sectorielles, Règlement de PLU(i), STECAL, Règles de protection du paysage, Annexes réglementaires du PLU(i)</p>



Figure 169 : Schéma du processus de révision « allégée » du PLU(i) ou de modification de droit commun, proposant un calendrier type adapté au profil élus n° 2

<p><b>Sorties terrain</b> : Est-il nécessaire d'aller constater la présence/évolution d'un élément inscrit dans le PLU(i) sur le terrain et/ou de poursuivre le processus d'acquisition de connaissances entamé au cours de la révision de PLU(i) ? Est-il nécessaire de réaligner le dialogue autour d'une OAP en planifiant sa mise en oeuvre sur le terrain, et en élargissant le cercle des acteurs concernés ? Est-il nécessaire d'aller constater les impacts négatifs ou positifs d'un choix réglementaire sur le terrain afin de l'abroger ou de l'étendre ?</p>	<p><b>Acquisition de connaissances, jusqu'à l'aboutissement du processus, voire au-delà</b> : La moindre période de "flottement" ou d'indécision doit être saisie pour améliorer la connaissance des lieux et des paysages. S'il y a un doute, c'est qu'il y a un manque d'information, et un besoin de vérification (inventaire, sortie terrain, recherche documentaire) ! Si l'idée d'un travail plus long terme au cours de la révision ou de la modification du PLU(i), il est possible de l'échelonner et de le poursuivre ultérieurement, tout en lui donnant de l'ampleur, grâce à des partenariats ou des recrutements en stage ou en CDD par exemple.</p> <p><b>Partage d'expériences</b> : sur une problématique d'aménagement spécifique, objet de la modification du PLU(i), prendre le temps de se renseigner sur les expériences d'autres communes ayant rencontré les mêmes enjeux. Il existe pour cela des réseaux de capitalisation d'expériences, à l'échelle nationale (Club PLU(i) ou régionale (Club PLU(i) régionaux, association BRUDED en Bretagne). Les EPCI peuvent aussi permettre aux élus d'échanger entre eux et de trouver des proximités avec d'autres communes qui ne sont pas forcément limitrophes, bien que des réseaux spécialisés soient sans doute d'une plus grande aide sur des thématiques ou des cas très ciblés (ex : pour le patrimoine, Sites et Cités remarquables).</p>	<p><b>OAP thématiques, OAP sectorielles, Règlement de PLU(i), STECAL, Règles de protection du paysage</b></p>
<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</b></p>	<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Mise en ligne des comptes-rendus, Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</b></p>	<p><b>OAP sectorielles, Règlement de PLU(i), Règles de protection du paysage</b></p>
<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Mise en ligne des comptes-rendus, Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</b></p>	<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Annexes du PLU(i)</b></p>	<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Annexes du PLU(i)</b></p>
<p><b>Indicateurs de suivi</b> : effectuer les mesures prévues par les indicateurs de suivi mis en place lors de l'élaboration du PLU(i), ou à défaut, établir quelques indicateurs pour le suivi de la prise en compte du paysage dans le PLU(i), notamment si le document doit encore être amendé selon cette procédure à l'avenir. Des indicateurs de paysage existent à l'échelle régionale (pôle paysage de l'OEB), mais je peux aussi en définir quelques-uns en fonction des caractéristiques propres à mon PLU(i). Ils devront continuer à être activés à chaque nouvelle procédure d'évolution du PLU(i).</p>	<p><b>Mémorisation</b> : il est important de garder en mémoire les jalons de la réflexion conduite lors de l'élaboration du PLU(i) (même lors des modifications !), à la fois pour permettre l'application et l'évolution du document. Il s'agit de mémoriser aussi bien les points de départ de la réflexion, qui définissent des points de repère, des balises pour l'interprétation, que les éléments déterminants venus la nourrir au cours du processus. Le but est d'inscrire le PLU(i) dans une histoire longue de l'aménagement, afin de garantir la continuité des politiques publiques.</p>	<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Annexes du PLU(i)</b></p>
<p><b>La révision allégée ou la modification de droit commune peuvent permettre, dans une certaine mesure, de traduire les objectifs de mise en valeur des paysages déjà développés et poursuivis à d'autres échelles (supra et infra communales) tant qu'ils correspondent aux axes définis dans le PADD, qui n'a pas vocation à être amendé. Cependant elles ne sont pas l'occasion de prendre la hauteur nécessaire pour faire du paysage un enjeu transversal de l'aménagement du territoire.</b></p> <p><b>Au cas où l'élaboration générale du PLU(i) n'aurait pas permis de balayer tous les aspects, il faut profiter de cette/ces procédure(s) pour poursuivre le travail, avec quelques mois de recul sur le PLU(i) validé.</b></p>	<p><b>Indicateurs de suivi</b> : effectuer les mesures prévues par les indicateurs de suivi mis en place lors de l'élaboration du PLU(i), ou à défaut, établir quelques indicateurs pour le suivi de la prise en compte du paysage dans le PLU(i), notamment si le document doit encore être amendé selon cette procédure à l'avenir. Des indicateurs de paysage existent à l'échelle régionale (pôle paysage de l'OEB), mais je peux aussi en définir quelques-uns en fonction des caractéristiques propres à mon PLU(i). Ils devront continuer à être activés à chaque nouvelle procédure d'évolution du PLU(i).</p>	<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), <b>Annexes du PLU(i)</b></p>

Charlotte PORCQ, 2022.

### V.2.3. Modification simplifiée ou mise à jour du PLU(i)



Figure 170 : Schéma du processus de modification simplifiée ou de mise à jour du PLU(i), proposant un calendrier type adapté au profil élu n° 2

**J'ai l'expérience de l'élaboration et/ou du suivi de politiques publiques en lien plus ou moins étroit avec les paysages, qu'il s'agisse de documents de planification généralistes (SRADDET, SCot, PLU) et/ou de politiques spécialisées (PCAET, PAT, PDU, labels environnementaux ou écologiques) et/ou parmi elles, de politiques plus particulièrement dédiées au paysage (outils de protection du patrimoine, labels patrimoniaux et paysagers, Atlas de paysage, Plan de paysage, Charte de paysage). J'ai donc acquis des connaissances et des compétences techniques pour la mise en valeur des paysages dans l'aménagement des territoires. Il s'agit désormais de faire du paysage un projet politique transversal à travers le PLU(i) (3/3).**










Procédure d'évolution du PLU(i)	Méthodes d'élaboration du PLU(i)	légende	Outils de traduction
Document(s) : se tenir au courant de l'évolution des documents de planification supérieurs et favoriser la réalisation des projets en accord avec le PADD. Les lignes de ces projets ont éventuellement été précisées depuis la validation du PLU(i) (voir les études urbaines notamment).		◆	Règlement de PLU(i) Annexes du PLU(i) (ex : sensibiles liés aux monuments historiques, périmètre de sauvegardes à statuer)
Acteur(s) : Quel est le retour des instructeurs du droit des sols sur les facilités et les difficultés d'application du PLU(i) au quotidien ?		▲	Règlement de PLU(i) Annexes du PLU(i) (ex : nuancier communal ou intercommunal)
Service terrain : parfois il est nécessaire d'aller constater la présence/l'évolution d'un élément inscrit dans le PLU(i) sur le terrain et/ou de poursuivre le processus d'acquisition de connaissances engagé au cours de la révision de PLU(i). Pour cela, il est intéressant d'associer des spécialistes du sujet cible (pour l'exemple du bocage : agriculteurs, associations environnementales et de loisir, coopératives, techniciens des collectivités, de bassins-versants, de PND).		◆	Règlement de PLU(i) (majoration des droits à construire de moins de 50 %, dépassement des règles de gabarit pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale), Annexes réglementaires du PLU(i)
Mémorisation : il est important de garder en mémoire les jalons de la réflexion conduite lors de l'élaboration du PLU(i) (même lors des mises à jours !), à la fois pour permettre l'application et l'évolution du document. Il s'agit de mémoriser aussi bien les points de départ de la réflexion, qui définissent des points de repère, des balises pour l'interprétation, que les éléments déterminants venus la nourrir au cours du processus. Le but est d'inscrire le PLU(i) dans une histoire longue de l'aménagement, afin de garantir la continuité des politiques publiques.		■	Document de travail (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), Mise en ligne des comptes-rendus, Annexes du PLU(i)
Indicateurs de suivi : effectuer les mesures prévues par les indicateurs de suivi mis en place lors de l'élaboration du PLU(i), ou à défaut, établir quelques indicateurs pour le suivi de la prise en compte du paysage dans le PLU(i), notamment si le document doit encore être amendé selon cette procédure à l'avenir. Des indicateurs de paysage existent à l'échelle régionale (pôle paysage de l'ODEJ), mais je peux aussi en définir quelques-uns en fonction des caractéristiques propres à mon PLU(i). Ils devront continuer à être actualisés à chaque nouvelle procédure d'évolution du PLU(i).		▲	Document de travail (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), Annexes du PLU(i)

Charlotte PORCO, 2022.

### V.3. Entrée n° 3, profil d' élu n° 3

#### V.3.1. Élaboration ou révision générale du PLU(i)





<p><b>Je suis très engagé sur le plan de l'action paysagère, environnementale et/ou écologique. Je privilégie pour cela le montage de projets locaux, la participation citoyenne et le partage d'expériences, qui me conduisent à favoriser non seulement la mise en valeur des paysages, mais aussi leur gestion (si possible collective). Je mobilise aussi des outils pré-opérationnels et opérationnels tels que les études urbaines et la maîtrise foncière afin de concrétiser les projets qui émergent du territoire (1/3).</b></p>		
Procédure d'évolution du PLU(i)	Méthodes d'élaboration du PLU(i)	Outils de traduction
<p>La révision générale du PLU(i) peut me permettre de poursuivre mes efforts en matière d'action paysagère, environnementale et/ou écologique, en étendant la logique de projet à tout le territoire intercommunal. Il s'agit de trouver des outils, méthodes et formulations innovantes qui puissent aller en ce sens. Le but est de compléter des lacunes sur le plan de la connaissance des paysages comme sur des points réglementaires précis. Habitué à superviser des opérations d'aménagement, je sais anticiper sur le long terme sans pour autant me lier les mains par des règles trop strictes tant que les lignes du projet ne sont pas encore tracées, et ce au moyen d'une étude et d'une concertation préalables. La révision générale doit également garantir la possibilité de mettre en oeuvre les réflexions entamées à l'échelle locale, en dehors du processus de planification.</p>	<p><b>Document(s) :</b> bien qu'individuellement avancée sur les sujets du paysage, de l'environnement et de l'écologie, ma commune s'insère dans un territoire qui s'est doté de documents de planification stratégiques avec lesquels s'accorder (PAT, PCAET, PDU, labels... etc.). De plus, il est toujours utile d'aller chercher d'éventuelles études paysagères, environnementales, historiques, archéologiques, patrimoniales, même relativement anciennes, qui puissent permettre de redonner une cohérence aux initiatives passées et à venir, et de les (re)placer au sein d'un récit de territoire. Ces études ou observations peuvent avoir été menés à l'échelle de la commune, à l'échelle de l'EPCI, à l'échelle départementale (Atlas des paysages), à l'échelle régionale (SRCE, projet de PNA).</p> <p><b>Territoire :</b> s'agit-il d'un PLU ou d'un PLU(i) ? Suis-je en phase avec le reste du territoire planifié en termes d'enjeux paysagers ou ma commune constitue-t-elle un cas particulier ? Par conséquent, veis-je pouvoir traduire tout ce que je souhaite faire passer dans le PLU(i) ? Puis-je essayer d'étendre ailleurs, au sein du périmètre du PLU(i), la ou les initiatives vertueuses qui animent ma commune (OAP thématique, règlement commun) ? Sinon, réfléchir à lancer des actions en parallèle du PLU(i) afin de dépasser ces limites, tout en bénéficiant de la dynamique impulsée par le processus de planification territoriale.</p> <p><b>Acteurs(s) :</b> Se laisser guider par le regard extérieur du bureau d'études, qui fera le bilan des actions déjà menées, tout en proposant de mettre l'accent sur certains axes et/ou en amenant de nouvelles idées. Il est toutefois important que je défende mon point de vue au cours des Réunions. Ne pas fuir le débat, notamment lors de l'élaboration des OAP sectorielles. Il est essentiel à l'émergence de la notion de paysage dans la discussion et dans le document final ! Préciser dans le cahier des charges quelles sont les démarches en cours, les attentes spécifiques en termes opérationnels, ainsi que les objectifs que je me donne en matière de paysage lors de cette révision de PLU(i). Bien qu'il soit important d'indiquer des exigences méthodologiques pour la conduite du PLU(i), dès le cahier des charges, le processus de planification peut aussi être le moyen de se laisser dépasser et conquérir par d'autres techniques. Par conséquent, ne pas fermer la porte aux nouveautés au prétexte que je vais exercer un rôle assez fort dans le suivi de la procédure, et faire un choix de bureau d'études, certes en cohérence avec la taille et les enjeux de développement de la commune, mais peut-être aussi différents voire inhabituel par rapport à ceux que je sélectionne par ailleurs.</p>	<p>Outils de traduction</p> <p>Toutes les pièces du PLU(i)</p> <p>Toutes les pièces du PLU(i). Au-delà du PLU(i)</p> <p>Cahier des charges, Toutes les pièces du PLU(i)</p>

<p>La révision générale du PLU(i) peut me permettre de poursuivre mes efforts en matière d'action paysagère, environnementale et/ou écologique, en étendant la logique de projet à tout le territoire (inter)municipal. Il s'agit de trouver des outils, méthodes et formulations innovantes qui puissent aller en ce sens. Le but est de compléter des lacunes sur le plan de la connaissance des paysages comme sur des points réglementaires précis. Habitué à superviser des opérations d'aménagement, je sais anticiper sur le long terme sans pour autant me lier les mains par des règles trop strictes tant que les lignes du projet ne sont pas encore tracées, et ce au moyen d'une étude et d'une concertation préalable. La révision générale doit également garantir la possibilité de mettre en oeuvre les réflexions entamées à l'échelle locale, en dehors du processus de planification.</p>	<p><b>Acteur(s) :</b> développer des relations et/ou s'appuyer sur des partenaires préalablement encadrés afin d'élaborer le PLU(i) puis de le faire vivre (ex : architecte ou paysagiste-conseil, CAUE, EPF, AEF, établissements d'enseignement supérieur, personnes ressources, habitants...).</p> <p><b>Outils / Visualisations :</b> préciser dans le cahier des charges du PLU(i), les attentes en termes de performance et d'innovations par rapport aux outils de visualisation et de conception du PLU(i).</p> <p><b>Participation/Concertation :</b> je profite des temps programmés au départ pour conduire une concertation active mais fort de mon expérience, je sais juger quand il est nécessaire de changer le format ou de lancer d'autres sessions d'échanges, même imprévues. Je mobilise également les apports des périodes de concertation antérieures (Agenda 21, étude ou Plan de paysage, SCOT, plan d'action local, plan de gestion, étude urbaine, ZAC, DAP... ). Soit-il possible d'envisager une sorte de continuité, de mouvement continu de la concertation vers la co-construction des aménagements (c'est-à-dire reconstruire les mêmes personnes d'une politique à l'autre, faire des temps de participation plus transverseaux et plus ludiques) ? Envisager pour cela de demander une aide à des structures telles que le CAUE, les universités, ou des bureaux d'études spécialisés dans ces questions de participation et si cela a déjà été fait, solliciter à nouveau la même structure dans le cadre du PLU(i).</p> <p><b>Décomposition/recomposition des enjeux :</b> le paysage est un enjeu transversal dans le cadre de ma politique communale mais il peut être bon, à l'occasion du PLU(i), de décomposer certains aspects pour actualiser les connaissances et les perceptions.</p> <p><b>Sorties terrain :</b> elles offrent à la fois l'occasion de faire des vérifications précises et de résoudre des débats et des périodes de crise, qui advennent parfois durant le processus. Souvent les phénomènes observés sur le terrain alimentent la réflexion ou sont même des arguments qui emportent la décision. Ces sorties sont très utiles au moment de l'écriture des règles du PLU(i).</p> <p><b>Documents / ressources :</b> entre le PADD et le règlement, mobiliser des documents ressources tels que ceux mis en ligne par les Syndicats de bassin-versant, les CAUE, le Club PLU, le CEREMA, les outils régionaux et départementaux (boîte à outils "paysage" du CD35)...etc.</p> <p><b>Acquisition de connaissances, jusqu'à l'aboutissement du processus, voire au-delà :</b> La moindre période de "flottement" ou d'indécision doit être saisie pour améliorer la connaissance des lieux et des paysages. S'il y a un doute, c'est qu'il y a un manque d'information, et un besoin de vérification (inventaire, sortie terrain, recherche documentaire) ! Si l'idée d'un travail plus long terme au cours du montage du PLU(i), il est possible de l'échelonner et de le poursuivre ultérieurement, tout en lui donnant de l'ampleur, grâce à des partenariats ou des recrutements en stage ou en CDD par exemple.</p>	        	<p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition). Toutes les pièces du PLU(i). Au-delà du PLU(i) (réseaux d'acteurs)</p> <p><b>Cahier des charges</b></p> <p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition). Mise en ligne des comptes-rendus, Rapport de concertation, PADD, Annexes du PLU(i)</p> <p><b>Toutes les pièces du PLU(i)</b></p> <p>OAP thématiques, OAP sectorielles, Règlement de PLU(i). Règles de protection du paysage, Emplacements réservés, STECAL</p> <p>OAP, Règlement de PLU(i)</p> <p><b>Document de travail</b> (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition). Toutes les pièces du PLU(i). Au-delà du PLU(i)</p>
---	---	---	--





V.3.2. Révision « allégée » ou modification de droit commun

Je suis très engagé sur le plan de l'action paysagère, environnementale et/ou écologique. Je privilégie pour cela le montage de projets locaux, la participation citoyenne et le partage d'expériences, qui me conduisent à favoriser non seulement la mise en valeur des paysages, mais aussi leur gestion (si possible collective). Je mobilise aussi des outils pré-opérationnels et opérationnels tels que les études urbaines et la maîtrise foncière afin de concrétiser les projets qui émergent du territoire (2/3).			
Procédure d'évolution du PLU(i)	Méthodes d'élaboration du PLU(i)	légende	Outils de traduction
<p>La révision allégée ou la modification de droit commun ont deux principales fonctions. Tout d'abord, elles doivent garantir la possibilité de mettre en œuvre les réflexions entamées à l'échelle locale, en dehors du processus de planification. De plus, en cas de PLU(i), ou au cas où il aurait fallu temporiser les choix durant la révision générale, cette procédure offre le moyen d'ajouter des éléments en ayant pris quelques mois de recul sur le PLU(i) validé. Soit la conviction de certains acteurs a priori réticents est née durant cet intervalle, soit j'ai les moyens d'acter, grâce à des études complémentaires et/ou alors arrivées à leur terme, des traductions restées en suspend.</p>	<p>Document(s) : se tenir au courant de l'évolution des documents de planification supérieurs et favoriser la réalisation des projets en accord avec le PADD. Les lignes de ces projets ont éventuellement été précisées depuis la validation du PLU(i) (voir les études urbaines notamment, le dialogue entre acteurs aussi).</p> <p>Acteur(s) : les partenaires développés avant ou pendant l'élaboration ou la révision générale du PLU(i) sont-ils toujours d'actualité ? Doivent-ils être renouvelés, poursuivis ? Font-ils remonter des besoins quant à l'évolution du PLU(i) ?</p> <p>Acteur(s) : Quel est le retour des instructeurs du droit des sols sur les facilités et les difficultés d'application du PLU(i) au quotidien ?</p> <p>Décomposition/recomposition des enjeux : par rapport à la phase d'élaboration ou de révision générale du PLU(i) en vigueur, certains objectifs d'aménagement exprimés dans le projet de territoire se sont peut-être précisés, grâce à des diagnostics et des études complémentaires, éventuellement lancés lors du processus de planification. Le temps est peut-être venu alors de durcir ou au contraire d'alléger certaines exigences relatives à la qualité des paysages et du cadre de vie, exprimées dans la "version n°1" du PLU(i).</p>	<p></p> <p></p> <p></p> <p></p>	<p>OAP sectorielles, Emplacements réservés, STECAL, Règlement de PLU(i) Annexes du PLU(i)</p> <p>Document de travail (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), Mise en ligne des comptes-rendus, Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i) OAP sectorielles, Règlement de PLU(i), Règles de protection du paysage Annexes du PLU(i)</p> <p>OAP sectorielles, Règlement de PLU(i), STECAL, Règles de protection du paysage, Annexes réglementaires du PLU(i)</p>

<p>La révision allégée ou la modification de droit commun ont deux principales fonctions. Tout d'abord, elles doivent garantir la possibilité de mettre en oeuvre les réflexions entamées à l'échelle locale, en dehors du processus de planification. De plus, en cas de PLU(i), ou au cas où il aurait fallu temporiser les choix durant la révision générale, cette procédure offre le moyen d'ajouter des éléments en ayant pris quelques mois de recul sur le PLU(i) valide. Soit la conviction de certains acteurs a priori récents est née durant cet intervalle, soit j'ai les moyens d'acter, grâce à des études complémentaires et/ou alors arrivées à leur terme, des traductions restées en suspend.</p>	<p><b>Sorties terrain :</b> Est-il nécessaire d'aller constater la présence/l'évolution d'un élément inscrit dans le PLU(i) sur le terrain et/ou de poursuivre le processus d'acquisition de connaissances entamé au cours de la révision du PLU(i) ? Est-il nécessaire de réactualiser le dialogue autour d'une OAP en planifiant sa mise en oeuvre sur le terrain, et en élargissant le cercle des acteurs concernés ? Est-il nécessaire d'aller constater les impacts négatifs ou positifs d'un choix réglementaire sur le terrain afin de l'abroger ou de l'entendre ?</p> <p><b>Acquisition de connaissances, jusqu'à l'aboutissement du processus, voire au-delà :</b> La moindre période de "fortement" ou d'indécision doit être saisie pour améliorer la connaissance des lieux et des paysages. S'il y a un doute, c'est qu'il y a un manque d'information, et un besoin de vérification (inventaire, sortie terrain, recherche documentaire) ! Si l'idée d'un travail plus long terme au cours de la révision ou de la modification du PLU(i), il est possible de l'échelonner et de le poursuivre ultérieurement, tout en lui donnant de l'impulsion, grâce à des partenariats ou des recrutements en stage ou en CDD par exemple.</p> <p><b>Mémorisation :</b> Il est important de garder en mémoire les jalons de la réflexion conduite lors de l'élaboration du PLU(i) (même lors des modifications !), à la fois pour permettre l'application et l'évolution du document. Il s'agit de mémoriser aussi bien les points de départ de la réflexion, qui définissent des points de repère, des balises pour l'interprétation, que les éléments déterminants venus la nourrir au cours du processus. Le but est d'inscrire le PLU(i) dans une histoire longue de l'aménagement, afin de garantir la continuité des politiques publiques.</p> <p><b>Indicateurs de suivi :</b> effectuer les mesures prévues par les indicateurs de suivi mis en place lors de l'élaboration du PLU(i), ou à défaut, établir quelques indicateurs pour le suivi de la prise en compte du paysage dans le PLU(i), notamment si le document doit encore être amendé selon cette procédure à l'avenir. Des indicateurs de paysage existent à l'échelle régionale (pole paysage de l'OEI), mais je peux aussi en définir quelques-uns en fonction des caractéristiques propres à mon PLU(i). Ils devront continuer à être activés à chaque nouvelle procédure d'évolution du PLU(i).</p>	<p>◆</p> <p>●</p> <p>■</p> <p>▲</p>	<p>OAP thématiques, OAP sectorielles, Règlement de PLU(i), STECAL, Règles de protection du paysage</p> <p>Document de travail (carte, carnet photo/terrain, SG, fichier partagé, exposition), Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</p> <p>Document de travail (carte, carnet photo/terrain, SG, fichier partagé, exposition), Mise en ligne des comptes-rendus, Toutes les pièces du PLU(i), Au-delà du PLU(i)</p> <p>Document de travail (carte, carnet photo/terrain, SG, fichier partagé, exposition), Annexes du PLU(i)</p>
--	---	-------------------------------------	---

Charlotte PORCO, 2022.



Figure 172 : Schéma du processus de révision générale du PLU(i), proposant un calendrier type adapté au profil élus n° 3

### V.3.3. Modification simplifiée ou mise à jour du PLU(i)



Figure 173 : Schéma du processus de modification simplifiée ou de mise à jour du PLU(i), proposant un calendrier type adapté au profil élus n° 3

Je suis très engagé sur le plan de l'action paysagère, environnementale et/ou écologique. Je privilégie pour cela le montage de projets locaux, la participation citoyenne et le partage d'expériences, qui me conduisent à favoriser non seulement la mise en valeur des paysages, mais aussi leur gestion (si possible collective). Je mobilise aussi des outils pré-opérationnels et opérationnels tels que les études urbaines et la maîtrise foncière afin de concrétiser les projets qui émergent du territoire (3/3).		Régénération	Outils de traduction
Procédure d'évolution du PLU(i)	<p>Mémorisation et élaboration du PLU(i)</p> <p>Document(s) : se tenir au courant de l'évolution des documents de planification supérieurs et favoriser la réalisation des projets en accord avec le PADD. Les lignes de ces projets sont éventuellement été précisées depuis la validation du PLU(i) (voir les études urbaines notamment).</p> <p>Acteur(s) : Quel est le rebord des instructeurs du droit des sols sur les facilités et les difficultés d'application du PLU(i) au quotidien ?</p>	<p>▲</p> <p>▲</p> <p>◆</p>	<p>Règlement de PLU(i), Annexes du PLU(i) (ex : servitudes liées aux monuments historiques, périmètre de secours à incendie)</p> <p>Règlement de PLU(i), Annexes du PLU(i) (ex : avoué communal ou intercommunal)</p> <p>Règlement de PLU(i) (majoration des droits à construire de moins de 50 %, dépassement des règles de gabarit pour les constructions faisant preuve d'efficacité énergétique ou environnementale), Annexes réglementaires du PLU(i)</p> <p>Document de travail (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), Annexes du PLU(i)</p>
<p>Les procédures de modification simplifiée et de mise à jour du PLU(i) donnent également l'opportunité d'effectuer certains ajustements ou corrections liés à la poursuite des réflexions au-delà de la validation du PLU(i), qui peut receler certaines coquilles ou imprécisions, notamment cartographiques, aisément rattrapables. Néanmoins, les possibilités restent très limitées, et l'actualisation continue des données (liées au perfectionnement des SIG) ne doit pas entraver l'applicabilité du PLU(i).</p>	<p>Sorties terrain : parfois il est nécessaire d'aller constater la présence/l'évolution d'un élément inscrit dans le PLU(i) sur le terrain et/ou de poursuivre le processus d'acquisition de connaissances entrainé au cours de la révision de PLU(i). Pour cela, il est intéressant de s'associer des spécialistes du sujet ciblé pour l'exemple du bocage : agriculteurs, associations environnementales et de loisirs, coopératives, techniciens des collectivités, de bassins-versants, de PNR</p> <p>Mémorisation : il est important de garder en mémoire les jalons de la réflexion conduite lors de l'élaboration du PLU(i) (même lors des mises à jour !), à la fois pour permettre l'application et l'évolution du document. Il s'agit de mémoriser aussi bien les points de départ de la réflexion, qui définissent des points de repère, des bases pour l'interprétation, que les éléments déterminants venus la nourrir au cours du processus. Le but est d'inscrire le PLU(i) dans une histoire longue de l'aménagement, afin de garantir la continuité des portiques publics.</p> <p>Indicateurs de suivi : effectuer les mesures prévues par les indicateurs de suivi mis en place lors de l'élaboration du PLU(i), ou à défaut, établir quelques indicateurs pour le suivi de la prise en compte du paysage dans le PLU(i), notamment si le document doit encore être amendé selon cette procédure à l'avenir. Des indicateurs de paysage existent à l'échelle régionale (globe paysage de l'ORS), mais je peux aussi en définir quelques uns en fonction des caractéristiques propres à mon PLU(i). Ils devront continuer à être actualisés à chaque nouvelle procédure d'évolution du PLU(i).</p>	<p>■</p> <p>▲</p>	<p>Document de travail (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), Annexes du PLU(i)</p> <p>Document de travail (carte, carnet photo/terrain, SIG, fichier partagé, exposition), Annexes du PLU(i)</p>

Charlotte PORCQ, 2022.

# Chapitre 7. Construire la mémoire du processus d'élaboration des Plans locaux d'urbanisme à travers des storymaps

## Un levier pour la prise en compte du paysage dans l'aménagement des territoires

### I. Sauvegarder la mémoire des processus de planification territoriale, pourquoi et comment ?

#### I.1. Les storymaps, un vecteur de valorisation des résultats de la thèse et un outil ludique pour faire vivre les PLU(i) des territoires

L'analyse de quatre PLU(i) finalisés nous a permis de mettre en avant la faiblesse des *prises offertes* à l'*interprétation* du paysage en leur sein (cf. chap. 5). Parce que le paysage est un tout entièrement constitué d'interrelations (Convention Européenne du Paysage, 2000), sa *traduction* dans le PLU(i) requiert un processus de *déconstruction*, auquel répond une activité de *recomposition* du sens lors de l'instruction du droit des sols, qui devient le premier gage d'efficacité de la règle d'urbanisme. De plus, l'herméneutique juridique se définit sous la plume de Patrick Nerhot comme une *mise en perspective historique* de la règle de droit, quel qu'en soit l'objet<sup>823</sup>. Il appartient ainsi non seulement aux auteurs du PLU(i) de veiller à produire des énoncés suffisamment clairs par rapport à leurs intentions, qui contiennent ou s'accompagnent de *balises* pour l'interprétation, mais de les organiser avec *cohérence*, de sorte à créer des *lignes directrices* qui traversent les différentes pièces du document<sup>824</sup>. Il est indispensable en effet de considérer que le PLU(i) se caractérise par une architecture complexe au sein de laquelle le paysage est souvent disséminé (cf. chap. 5), et que son appareil normatif s'applique généralement à la parcelle, rendant cruciale la possibilité de « remonter » à l'échelle du paysage. Grâce à des prescriptions *orientées*, il devient envisageable de reconstituer le cheminement des arbitrages conduits pour aboutir à la traduction « finale », et de rendre un avis sur cette base. Cela signifie que la jurisprudence s'établit idéalement à la fois sur le *paysage* lui-même, désigné dans la règle, et sur la répétition de l'*expérience paysagère* qui l'a fait naître.

En particulier, le **règlement graphique** ou les **divers schémas de localisation** insérés dans les PLU passés à la loupe, ne nous semblent pas délivrer un discours performatif, au sens où ils ne « *fabriquent pas le paysage autant qu'ils le représentent*<sup>825</sup> ». Nous croyons pourtant que la spatialisation des énoncés du PLU(i), dont la neutralité n'est qu'apparente, puisse être mise à profit afin que la **carte de l'action publique**<sup>826</sup> soit

<sup>823</sup> P. Nerhot, art.cit., p. 323.

<sup>824</sup> Cf. Y. Bories, art.cit.

<sup>825</sup> T. Joliveau, *op.cit.*, p. 96.

<sup>826</sup> T. Aguilera, F. Artioli, L. Barrault-Stella, *et al.*, *op.cit.*

dans ce cas un agent du paysage à part entière - parallèlement au fait que la carte de l'action publique soit « un énoncé politique à part entière<sup>827</sup> ». En effet, il est possible d'y glisser des *points de référence*, d'insister sur des *dynamiques* et des *formes* paysagères qui facilitent l'interprétation (cf. chap. 5). Toutefois, un **support annexe ou alternatif** pourrait aider à contourner la difficulté, au demeurant bien réelle, de rendre la cartographie du PLU(i) dynamique. C'est là qu'intervient le *storymapping*, qui serait spécifiquement dédié à la **mémorisation des processus d'élaboration des PLU** :

« Telling the story about how maps are created and how they come to life in a broad social context and in the hands of their users has become a new challenge for mapmakers<sup>828</sup> ».

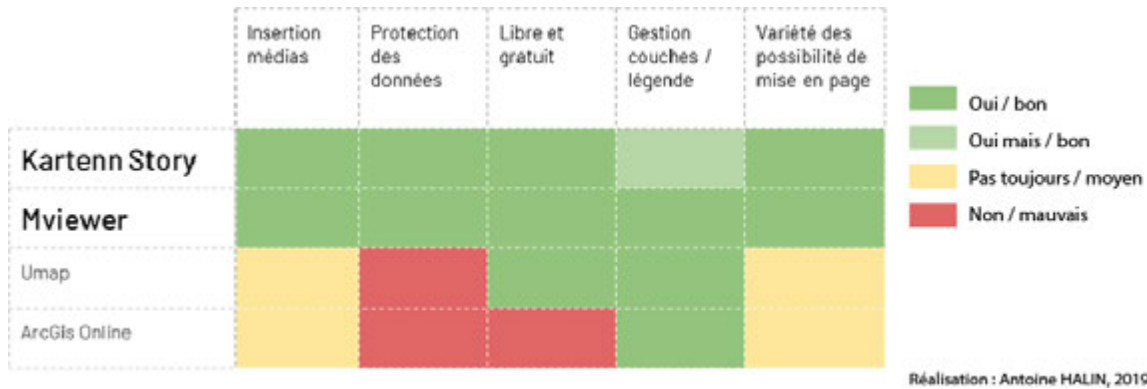


Figure 174 : Comparaison entre Kartenn story et d'autres logiciels de webmapping dont Mviewer (Kartenn), par Antoine Halin, étudiant de M1 SIGAT à l'Université Rennes 2, en stage (financé par la Région Bretagne) au laboratoire ESO entre mai et juillet 2019.

La solution du *storymapping* a émergé grâce au partenariat établi avec le **Service connaissance et dynamiques territoriales de la Région Bretagne**, à travers son chef de projet informatique et SIG. Lui et ses équipes ont développé deux applications de *webmapping*, c'est-à-dire de cartographie en ligne, permettant d'associer des contenus multimédia à des points localisés dans l'espace (texte, photographies, vidéos, infographies, liens hypertextes). La première est un outil classique de *webmapping* appelé *Kartenn*, qui sert notamment de base de données géoréférencées à l'Inventaire du patrimoine breton, tandis que la seconde, *Kartenn story*, propose d'introduire en plus un sens de lecture entre les points (cf. figure 174). En somme, cette deuxième option autorise la création de récits spatialisés à partir de lieux qui ne sont plus seulement des *points de référence* mais des *étapes*. On recense sur internet des exemples de *storymaps*, qui se prêtent à une présentation interactive de projets de paysage (cf. Projet « Vallée de la Vilaine » de Rennes Métropole), voire même de diagnostics de territoire élaborés dans le contexte des PLU(i) (cf. « Atlas cartographique » de la commune de Zetting en Moselle). *Kartenn story* a déjà été mis à contribution afin de retracer les effets de certaines politiques publiques (cf. « Parcours européens » : actions subventionnées par des fonds européens en Bretagne) mais pas encore en vue de soutenir la partie réglementaire d'un PLU.

Face aux défis soulevés par nos analyses, le choix de *Kartenn story* a été définitivement arrêté en partenariat avec les directrices de l'aménagement de deux des quatre EPCI enquêtés. Cette décision collective légitime de fait le besoin de construire une narration autour du document de planification, vue comme un moyen d'y introduire la dimension paysagère. Le lien entre récit, projet de territoire, paysage, et dialogue avec les acteurs locaux, est également au cœur de la carte narrative « *Imaginons la vallée de la*

<sup>827</sup> S. Le Berre, *op.cit.*, p. 60.

<sup>828</sup> Sébastien Caquard, William Cartwright, "Narrative cartography: From mapping stories to the narrative of maps mapping", *The Cartographic Journal*, n° 51, 2014 p. 101.

*Seine de demain* », conçue dans le cadre du programme « Vallée de la Seine » emmené par l'École nationale supérieure de paysage Versailles-Marseille (ENSP)<sup>829</sup>. La forme diffère toutefois de la *storymap*, car il s'agit plutôt d'une fresque, s'appuyant sur un fond cartographique, où l'image prime sur l'exactitude géographique en s'affranchissant des contraintes de la vue de haut. Les *focus paysagers* illustrés de la carte narrative, qui projettent une meilleure imbrication des fonctions dans l'espace de la vallée, invitent au débat mais ce sont des supports qui nécessitent une animation, telle que proposée par les équipes de l'ENSP et de l'Agence d'urbanisme Le Havre-Estuaire (AUHR). Les *storymaps* ne requièrent pas d'accompagnement spécifique quant à elles - sauf pour la formation au logiciel et la mise en place de la méthode, sur lesquelles nous reviendrons (cf. II.3) - mais cela ne les empêche pas d'être un vecteur de discussion lors de réunions entre élus et techniciens, en plus du mode de consultation individuel auquel elles sont d'abord destinées.

En plus d'enclencher **une concertation autour des retombées opérationnelles de la thèse**, nous pensons que l'outil de *storymapping* contribue au chantier sur les méthodes de la géographie du droit, (re)lancé en 2020 par le dossier « Le droit : ses espaces et ses échelles » des *Annales de géographie* (cf. chap. 5, I.2.2). Il participe au débat qui y est ouvert au sujet de ce que la carte *doit* ou *peut* représenter, en tant qu'objet juridique, ou comme ici en tant que vecteur d'une « géohistoire<sup>830</sup> » de la prise en compte du paysage dans l'urbanisation des territoires. Il pose aussi la question de la « publicisation<sup>831</sup> » d'un document juridique dont la consultation est déjà publique, mais qui n'est habituellement pas pris en charge par les technologies du Web 2.0. Si le PLU(i) n'est jusque-là pas soumis au mouvement général de *storytelling* que popularisent les réseaux sociaux, la *storymap* n'est pas sans évoquer le format bien connu des *stories*, tout en faisant apparaître des atouts évidents pour la **vulgarisation du droit et de l'action publique locale**.

## I.2. La ville de Vitré et son nouveau PLU (2020) comme cas d'étude et terrain d'expérimentation

Le territoire de Vitré Communauté est celui dans lequel la démarche de planification a été la moins mutualisée à l'échelle intercommunale, aussi nous sommes-nous intéressée à quatre expériences indépendantes les unes des autres (cf. chap. 2), dont le *PLU de la ville de Vitré*. La révision générale de ce dernier a été prescrite le 21 avril 2016 par le Conseil municipal, en vue notamment de « *préserver et améliorer le cadre de vie, en valorisant le patrimoine bâti du secteur sauvegardé et du périmètre d'AVAP, et le patrimoine paysager et bâti de l'ensemble du territoire communal et notamment rural*<sup>832</sup> ». Elle a été finalisée le 23 janvier 2020, jour de l'approbation du PLU.

S'appuyant sur le Secteur Sauvegardé créé en 1994 et l'Aire de Mise en Valeur de L'Architecture et du Patrimoine (AVAP) instaurée en 2015<sup>833</sup>, **la municipalité de Vitré aborde le paysage sous l'angle**

<sup>829</sup> Ce programme prend place dans le contrat de plan interrégional État-Régions (CPIER) signé entre l'État et les deux Régions Normandie et Ile-de-France en 2015. Cf. Joséphine Billey, Alexia Fesquet, Agnès Jacquin, *et al.*, « La carte narrative, Un outil pour penser ensemble l'avenir de la vallée de la Seine », *Signé PAP*, n° 57, 2022. Lien vers le programme « Vallée de la Seine » : <https://www.vdseine.fr/caravane-des-paysages/>.

<sup>830</sup> C. Ly Keng, F. Berrod, K. Fujiki, *et al.*, art.cit.

<sup>831</sup> Flavia Pertuso, « Quand dire c'est faire la ville. Projet urbain et mise en récit », in Alessia de Biase, Pierre Chabard (dir.), *Représenter : objets, outils, processus*, Paris, Éditions de la Villette, 2020, p. 99.

<sup>832</sup> Délibération du Conseil municipal en date du 21 avril 2016.

<sup>833</sup> Aujourd'hui réunis pour former le Site Patrimonial Remarquable (SPR) de Vitré.

**du patrimoine.** Cette ligne est confortée par le PLU de 2006, dans lequel le château médiéval et la place de l'église Sainte-Croix, implantés sur le rebord du coteau sud, génèrent de vastes vues à préserver sur le coteau nord. En 2016, lorsque le bureau d'études missionné pour la révision du PLU enclenche le diagnostic territorial, il cherche à inverser le regard des élus, « *du remarquable au quotidien*<sup>834</sup> ». C'est ainsi que le **paysage « ordinaire »** - c'est-à-dire sans jugement de valeur, au sens de la Convention européenne du paysage - est une des portes d'entrée de la réflexion : disant effectuer un pas de côté par rapport à la « *logique paysagère patrimoniale*<sup>835</sup> », les urbanistes tentent de faire valoir la « *skyline de Vitré*<sup>836</sup> » (cf. photo. 18), constituée des trois clochers du centre « historique » de la ville comme nouveaux *points de repère*, de même que la vallée de la Vilaine, comme « parc du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>837</sup> ». L'enjeu est d'étendre géographiquement la prise en compte du paysage, ainsi que le montrent les cartes qui modélisent dans le rapport de présentation du PLU les zones depuis lesquelles la *skyline* et la vallée sont perçues, en été et en hiver. De cette initiative, découle un processus jugé très positivement par les élus et les agents des services (inter)communaux. Bien que l'impulsion recherchée à travers le motif de la *skyline* ait été moins suivie d'effets que l'intérêt porté au **paysage alluvial**, ils ont apprécié les méthodes employées par le bureau d'études, tant pour réussir la concertation avec les habitants, que pour garantir la traduction opérationnelle du projet d'aménagement. Des **outils innovants sont mobilisés comme les OAP thématiques**, déclinaisons réglementaires du PADD à l'échelle de plusieurs espaces mis en réseau autour d'un axe stratégique (OAP « vallée de la Vilaine ») ou du périmètre communal entier (OAP « trame verte et bleue et continuités douces »). Ces OAP permettent de dépasser la logique du zonage en portant des thématiques transversales telles que le paysage, et elles introduisent une certaine souplesse juridique en n'exigeant qu'un rapport de compatibilité.

Ce sont ces moyens mis en œuvre afin d'intégrer le paysage à la démarche qui nous ont incitée à nous tourner vers le *PLU de Vitré*. En outre ce choix correspondait aux attentes du **Service patrimoine naturel du Département d'Ille-et-Vilaine**, qui souhaitait évaluer la prise en main de son *Atlas des paysages*, disponible en ligne depuis 2015, par les différents Pays et EPCI du territoire, dont Vitré Communauté. Soulignons que Vitré faisait partie de la sélection en tant que communauté d'agglomération *a priori* peu réceptive à l'esprit de l'*Atlas*. Les premiers jalons de la réponse apportée au Département, concernant la ville de Vitré, valident moins l'hypothèse de la réticence ou de la frilosité par rapport à la notion de paysage que celle d'une grande indépendance dans la manière de l'aborder - essentiellement patrimoniale donc -, alors que l'*Atlas*, conçu par le paysagiste Michel Collin, le traite d'abord sous l'angle du grand paysage, avec une large part donnée au paysage naturel. Le « modèle vitréen<sup>838</sup> », qui renvoie surtout à l'exemplarité et l'autonomie de Vitré sur le plan de la gestion économique - spécialisation industrielle, taux de chômage bas -, s'explique notamment par la pérennité de l'action publique pendant plus de 40 ans, sous les mandats successifs de Pierre Méhaignerie entre 1977 et 2020. **Vitré occupe donc une position singulière dans le paysage politique breton**, ayant nécessairement un impact sur l'imbrication harmonieuse des échelles administratives.

<sup>834</sup> Cf. entretien avec Madame L. M., urbaniste en bureau d'étude, le 12 mars 2020.

<sup>835</sup> En réalité, la *skyline* alimente aussi le « référentiel de la ville patrimoniale », cf. Yannick Vanhaelen, Judith Le Maire, « Sortir de la station. Mise en scène de l'identité de la métropole et de l'entrée de ville à Bruxelles, in Tatiana Debroux, Yannick Vanhaelen, et al. (éd.), *L'entrée en ville. Aménager, expérimenter, représenter*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2017, p. 33.

<sup>836</sup> Cf. entretien avec Madame L. M., urbaniste en bureau d'étude, le 12 mars 2020.

<sup>837</sup> *Ibidem*.

<sup>838</sup> Colloque POPSU, « Peut-on parler d'un modèle vitréen ? », Vitré, 2019.



Photographie 18 : Le château de Vitré, surplombant la vallée de la Vilaine au premier plan, et la skyline formée par les trois clochers au dernier plan, juin 2021 (sortie n° 3).

Les entretiens avec les trois types d'acteurs ciblés, élu, technicien des collectivités et expert indépendant ou en bureau d'études, ont été menés **après l'entrée en vigueur du nouveau PLU de Vitré**<sup>839</sup>. *A posteriori*, ce décalage, que nous avons tâché d'éviter pour les autres PLU(i) étudiés, a présenté quelques avantages, qui nous ont encouragée à prolonger l'investigation, à Vitré, dans un sens que nous n'avions pas envisagé en tant que tel aux prémices du travail de terrain. Les échanges avec les trois personnes interrogées se sont déroulés **en deux temps** : tout d'abord **en intérieur**, sur le même modèle que les 50 autres rencontres (cf. annexes 1 et 2), puis **en extérieur**, méthode en revanche inexploitée dans le cadre de la collecte des données dédiées à la démonstration centrale de la thèse. La première étape a eu lieu entre février et mars 2020, si bien que quelques semaines seulement s'étaient écoulées depuis l'achèvement du processus de révision du PLU. Par conséquent, les acteurs pouvaient encore parler de souvenirs relativement vivaces. La seconde étape a été précisément rendue possible par le fait qu'ils étaient en quelque sorte « libérés » de ce dossier de longue haleine, particulièrement chronophage et exigeant en termes de relectures et de vérifications. L'intérêt des sorties s'est à la fois fondé sur le recueil d'éléments de précisions des discours sur site, et sur une certaine prise de recul par rapport au PLU récemment finalisé. C'est cette situation qui a notamment favorisé la mise en œuvre des *storymaps*.

<sup>839</sup> Les entretiens en question font partie du corpus général exploité dans la thèse (en particulier pour l'analyse de *verbatim* du chapitre 3). La particularité de ces entretiens à Vitré est qu'ils ont été conduits plus tardivement que sur les autres terrains, soit après l'approbation du PLU.



Objectifs et questionnements de la thèse	Sources et méthodes de collecte des données	Analyses	Valorisation opérationnelle des résultats de la thèse	Enquête et analyse complémentaires
1. Comprendre la manière dont le PLU(i) est "mis à profit" par les acteurs publics, et en particulier les élus, en matière de paysage. Comment ces derniers articulent-ils PLU(i) et autres instruments pour composer une politique paysagère ? Comment le choix des outils du PLU(i) est-il déterminé par les expériences antérieures ?	<b>53 entretiens semi-directifs</b> , entre mars 2019 et novembre 2020, auprès d'élus, de chargés de PLU(i) en bureaux d'études ou en collectivités, d'agents communaux ou intercommunaux (i.e. instructeurs du droit des sols) et de personnes publiques associées à l'élaboration du PLU(i)  <b>dont les entretiens réalisés auprès des trois personnes interrogées à Vitré</b> , exploités dans cet article (dates des entretiens : 17.02.2020, 06.03.2020, 12.03.2020)	<b>Analyse de verbatim assistée par ordinateur</b>  Constitution d'une typologie d'élus selon le rapport tissé entre expériences antérieures et utilisation du PLU(i)	<b>Arbre de décision</b> mettant en rapport :  <i>entrée de l'arbre</i> : le profil de l'élu et de la commune qui abordent la démarche de planification  <i>embranchement n°1</i> : la nature de la procédure d'évolution du PLU(i) (révision générale ou simplifiée, modification de droit commun ou simplifiée, mise à jour)  <i>embranchement n°2</i> : méthodes préconisées pour la conduite du PLU(i) et mise en ordre de celles-ci selon un calendrier "type"  <i>sortie de l'arbre</i> : les outils du PLU(i) les plus adaptés au niveau d'expérience des élus et de la commune, et les perspectives de prolongation de l'action en dehors du processus de planification territoriale	
2. Analyser la ou les temporalités de l'élaboration du PLU(i) dans les territoires enquêtés, et observer les moments "d'apparition" du paysage en leur sein. Comment faire pour que les efforts d'intégration du paysage ne "retombent" pas tout au long du processus et que la notion soit traduite jusque dans le règlement d'urbanisme ?	<b>30 commissions urbanisme</b> dédiées au PLU(i) entre mai 2018 et mars 2020 à l'échelon communal (parmi les 30 communes enquêtées) ou intercommunal (parmi les 4 EPCI enquêtés)	<b>Reconstitution des processus dans des frises chronologiques</b>  Mise en lumière de trajectoires, de séquences et de moteurs (combinaisons d'événements) propices à la traduction du paysage dans le PLU(i)		
3. Comparer les arbitrages suivis pendant l'élaboration des PLU(i) (2018-2020) et la prise en compte effective du paysage dans les documents approuvés en 2020-2021. Le paysage y est-il traduit selon les prévisions faites par les acteurs ? Dans quelles pièces du PLU(i) ces traductions s'inscrivent-elles ? Quel est leur "degré d'effectivité" ? Comment l'améliorer (par quels outils) ?	<b>4 PLU(i) finalisés</b> , analysés en fonction des débats et des décisions arrêtées lors des réunions d'élaboration : quelles différences ?	<b>Création d'une grille d'analyse</b> afin de mesurer le "degré d'effectivité" des traductions paysagères dans le PLU(i) (c'est-à-dire leur propension à être appliquées dans le sens souhaité par les concepteurs) selon plusieurs critères	<b>3 storymaps</b> inscrivant le PLU de Vitré dans une histoire locale de l'aménagement des paysages, et ébauche d'une méthode de <i>storymapping</i> attachée au PLU(i), pour un transfert aux collectivités	<b>3 sorties terrain à Vitré sous forme de marches commentées</b> , avec 3 acteurs différents (élu, technicien, bureau d'études), entre mars 2020 et juin 2021

Les *storymaps* par rapport à l'économie générale de la thèse :

- questionnaire général dans lequel elles s'insèrent
- les *storymaps* comme outils de valorisation des résultats de thèse
- sources et méthodes mobilisées pour la réalisation des *storymaps*

Tableau 23 : Tableau simplifié et résumé de la méthodologie générale de la thèse, et positionnement des *storymaps* à l'intérieur

### 1.3. Le déroulement des marches commentées et le recensement des points de référence, premiers jalons des *storymaps*

La demande formulée auprès des acteurs était concise et assez peu directive. La sortie sur le terrain se voulait une occasion d'aborder les problématiques d'aménagement actuelles de la ville ayant un lien avec le paysage, sans entrer directement par le PLU comme en entretien, mais par l'*observation in situ*. La finalité des *storymaps* n'était pas évoquée, bien que présente à nos esprits, car nous voulions que l'histoire émerge des différentes stations effectuées librement par l'acteur, sans imposer le scénario du PLU comme trame principale, au détriment d'un éventuel élargissement de la perspective temporelle. Par le biais de ce second échange, nous ne nous attendions pas nécessairement à aborder de nouvelles problématiques - d'ailleurs, à la différence du premier, qui visait davantage l'exhaustivité du propos, il n'a

pas été enregistré. Toutefois, nous espérons les redécouvrir sous un éclairage différent, conféré par la spatialité de l'expérience. Ainsi, **c'est surtout la manière dont les informations allaient nous être (re)délivrées qui nous intéressait, puisque des associations d'idées et de lieux allaient se nouer tout au long du trajet, aboutissant certainement à une redistribution des contenus issus de l'entretien en salle.** Le principe étant de faire émerger un récit et d'en suivre le fil, et non de susciter le débat comme en réunion, il a été préférable de solliciter les acteurs un par un.

Cette hypothèse s'inspirait d'une autre enquête, menée par Niels Dabaut dans le cadre de sa thèse en archéologie<sup>840</sup>, qui comporte quelques points communs avec la nôtre. Les solutions participatives qu'il développe, afin d'enrichir la connaissance des paysages anglais en amont des processus de planification territoriale, alimentent le programme national *Historic Landscape Characterisation* (HLC), lancé en 1994. Comme N. Dabaut, **l'appareil législatif et les documents sur lesquels nous nous penchons - les PLU(i) - sont déjà existants, si ce n'est relativement anciens, si bien que nous nous concentrons sur des outils si possible innovants afin de leur donner un nouveau souffle.** Cela implique qu'il ne s'agit pas de repartir de zéro - dans le HLC comme dans le PLU il est toujours question d'un zonage *in fine* - mais d'améliorer le dispositif, soit en augmentant le niveau de détail, soit en lui adossant d'autres techniques propres à favoriser un glissement de la planification vers la médiation territoriale. N. Dabaut expérimente les potentialités d'un SIG participatif (PPGIS), ayant pour objectif de diversifier les sources des bases SIG interactives qui abritent les HLC par comtés, en organisant des marches commentées par les habitants eux-mêmes. Autre similitude, il procède en deux temps avec les *interviewés*, en expliquant, référence à l'appui<sup>841</sup>, que le premier entretien sert en quelque sorte « à briser la glace » entre le chercheur et les participants à l'enquête, et que le second peut s'effectuer dans un climat de confiance et sur un mode moins formel, d'autant plus qu'il a lieu en extérieur<sup>842</sup> et que le chercheur demande à l'*interviewé* de le guider, ce qui encourage davantage à personnaliser le discours<sup>843</sup>. Il s'aperçoit alors, grâce au couple « *walking and talking* », que les « paysages historiques » identifiés au préalable, dialoguent avec les perceptions habitantes contemporaines. Généralement peu considérées, elles permettent pourtant de les préciser grâce aux commentaires divers qu'ils suscitent. Les paysages convoquent des souvenirs personnels, des mémoires parfois enfouies qui resurgissent au fil de la marche, et tissent des liens avec d'autres lieux, époques et groupes d'individus, riches d'informations sur la manière dont les hommes inscrivent leur propre vie dans leur environnement par la pensée.

N. Dabaut pointe l'importance d'une mise en situation dans l'espace, qui lui donne accès à des **récits inédits** : de cette façon **les dimensions spatiales et temporelles du paysage sont renseignées en même temps**, ce qui autorise ensuite une analyse historique des perceptions, par zones ou par types de personnes.

« This relatively new approach [Public Participation Geographic Information System, PPGIS] is different to more conventional ways of obtaining people's views on landscape (such as resident surveys, audits or focusing questionnaires) *because of its spatially explicit nature*. In PPGIS participants are generally asked to identify locations or areas on a digital map with an application programming interface (API) and

<sup>840</sup> Niels Dabaut, "Landscape character and public perception: a participatory Historic Landscape Characterisation in Northumberland", Thèse de doctorat en archéologie sous la direction de Sam Turner et Maggie Roe, Université de Newcastle, Newcastle, 2021.

<sup>841</sup> Andrew Clark, Nick Emmel, "Participatory walking interviews: More than walking and talking?", *Peripatetic Practices: a workshop on walking*, London, 2008, cité par N. Dabaut, *ibidem*, p. 112.

<sup>842</sup> Rebecca Solnit, *Wanderlust: A History of Walking*, New York, Viking, 2000. Cité par N. Dabaut, *ibid.*

<sup>843</sup> N. Dabaut, *op.cit.*, p. 141.

digital annotation tools. When connected to HLC, attributes can relate to the perception of landscape, landscape qualities, use of landscape or preferences for future land use<sup>844</sup>. »

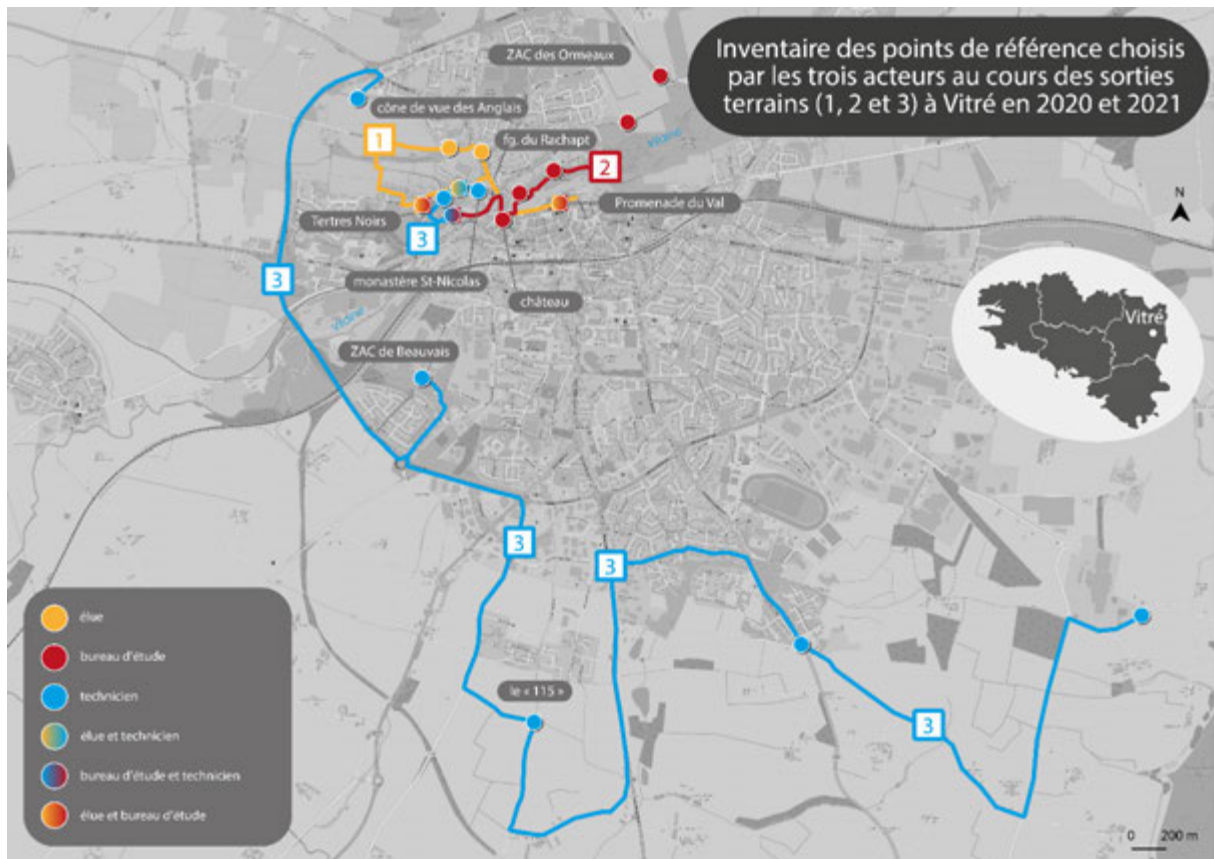
Caroline Guittet remarque également au cours de son travail doctoral<sup>845</sup> une différence entre la description de séries photographiques de paysages *ex situ* et *in situ*, dans le sens d'une ouverture de la discussion à des thématiques d'aménagement plus générales et aux problématiques de gestion des milieux. Toutefois, ce n'est pas la sortie sur le terrain - plus que les reconductions photographiques, qui encouragent d'elles-mêmes à commenter des *changements* - qui est garante de l'accès à la mémoire des lieux, dépendant plutôt du profil de l'*interviewé*.

Au cours de nos randonnées à pied dans les rues de Vitré, notre curiosité a surtout été éveillée par les références suivantes : **quelles politiques ou décisions publiques seraient relatées, où et quand (tout au long du chemin) ? À quels paysages seraient-elles rattachées ? Est-ce que le PLU tiendrait une place centrale ou annexe parmi elles ?** Si bien que ce ne sont pas des récits de vie que nous souhaitons reconstituer mais bien une histoire de l'aménagement, racontée au fil des paysages, des perceptions et des mémoires individuelles d'acteurs, qui sont partie prenante dans certains des événements portés à notre connaissance. Il s'agit donc de personnes particulièrement renseignées sur les thématiques qui nous intéressent et/ou l'histoire locale, ce qui devrait limiter les écarts entre les entretiens, tels que vécus par C. Guittet. Nous misons sur le **cadre moins officiel de la marche à pied**, non pour inciter les *interviewés* à se départir de leur fonction, mais pour les confronter à leur **terrain d'action**, dans lequel ils seraient sans doute plus à l'aise pour étayer les sujets traités, et surtout pour adopter **leurs propres fil directeur et angle de vue**. Peut-être ces sorties pourraient-elles même être l'occasion d'un **premier retour critique** sur des débats relativement récents, et favoriseraient ainsi une *distance* avec le PLU en se tenant inversement *au plus près* des réalités paysagères. Au total, **c'est moins la libre association d'idées qui nous fait retenir la solution de l'entretien *in situ* que la réorganisation d'un discours expert sur le mode narratif, grâce au sens donné par la déambulation dans l'espace.**

Au cas où la personne aurait éprouvé des difficultés à entamer ou concevoir un véritable parcours, nous avons préparé des **cartes** sur lesquelles nous avons recensé des lieux précédemment cités par ce même interlocuteur, et dont les enjeux nous avaient paru intéressants à préciser sur site au moment de la retranscription du discours. Enfin, équipée d'un **appareil photo** de sorte à immortaliser les paysages commentés par nos guides, les cartes nous ont aussi servi à pointer les endroits depuis lesquels les photographies étaient prises et à consigner des notes rapides sur les sujets, enjeux, documents abordés.

<sup>844</sup> Niels Dabaut, Francesco Carrer, "Historic Landscape Characterisation : Technical approaches beyond theory", *Landscapes*, vol. 21, issue 2, 2020, p. 165.

<sup>845</sup> Caroline Guittet, « Pour une meilleure intégration des Observatoires Photographiques du Paysage dans la gouvernance territoriale (exemple de la région Bretagne) », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Laurence Le Dû-Blayo, Université Rennes 2, Rennes, 2016, p. 513-525.



Carte 6 : Le trajet des trois parcours commentés à Vitré et les stations effectuées

**Sortie n° 1 (cf. carte 6) :** L'adjointe au patrimoine de la ville de Vitré nous a fait suivre une boucle partant du Monastère Saint-Nicolas en fond de vallée jusqu'au site de l'usine Texier au nord du faubourg du Rachapt, pour revenir au point de départ, en passant par les Terres Noirs. L'excursion s'est achevée par l'ascension de la Promenade du Val, le long des remparts de la vieille ville, soit par un bref passage sur la rive gauche de la Vilaine, alors que la majorité des échanges se sont tenus sur la rive droite, soit la partie nord de la commune. Cet itinéraire comporte des tronçons et/ou des lieux couramment repris dans les guides touristiques : dans les « fiches rando » de Vitré Communauté, il ressemble au circuit du Pré des Lavandières, le franchissement de la Vilaine au niveau du monastère formant transition entre deux boucles au nord et au sud ; dans le Guide Vert, le panorama sur le château depuis les Terres Noirs obtient deux étoiles. Sans faire directement allusion au PLU de 2006 ou à celui de 2020, l'élue a pourtant ciblé des secteurs de projet urbanistiques à court et moyen terme, dont les enjeux paysagers sont traduits par différents outils réglementaires dans le PLU. À la place, ce sont surtout des documents de protection du patrimoine en vigueur ou bien des initiatives de mise en valeur qui sont venus appuyer son discours (cf. figure 176) :

- le classement et l'inscription au titre des **Monuments Historiques** au sujet du Monastère Saint-Nicolas (1980), et d'autres éléments de patrimoine urbain dont les dossiers étaient alors en cours auprès de la Commission Régionale du Patrimoine et des Sites (CRPS) ;
- la convention d'**Opération de Revitalisation de Territoire (ORT)** dans le cadre de l'Action Cœur de Ville depuis 2018, qui concernait notamment des façades de la rue du Rachapt ;
- le **Secteur Sauvegardé** de 1994, converti en **Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV)** depuis la loi LCAP de 2016, à propos du site de l'usine Texier, qui n'est pas inclus dans le périmètre mais qui le borde en contrebas, mettant à mal la vue définie par l'architecte du

- patrimoine sur le château (le PLU contient une OAP sectorielle conjointement élaborée par ce même architecte et le directeur du service aménagement de Vitré, non mentionnée) ;
- les **projets des étudiants** de l'École nationale supérieure d'architecture de Bretagne (ENSAB) en 2016-2017 et 2018-2019, et de Sarah Girona, élève Architecte et Urbaniste de l'État (AUE) à l'École de Chaillot en 2019-2020, afin de préfigurer l'avenir du Monastère Saint-Nicolas et de ses jardins, considérés dans leur environnement proche<sup>846</sup>. En effet, l'association qui l'occupait depuis 40 ans, l'Aide à l'Insertion Sociale (AIS 35), a définitivement quitté les lieux au cours de l'année 2020, peu de temps après notre passage. À l'heure actuelle, la solution de l'urbanisme transitoire dont S. Girona a montré les avantages, le temps d'établir des usages plus pérennes, est adoptée par la municipalité (vente de vin, verger intergénérationnel, teinture végétale, théâtre citoyen). Le PLU laisse une marge de manœuvre par rapport à ces futures fonctions en installant une zone NE sur toute l'étendue des jardins, dans laquelle les restrictions liées à la protection des sensibilités environnementales et paysagères, à la ressource en eau, et aux risques d'inondation, sont assouplies en comparaison de la zone NP. Les loisirs et l'agriculture de proximité y sont autorisés. Néanmoins, ce levier d'action n'est pas mentionné.

Au total, cette sortie en compagnie de l'élue au patrimoine fait émerger **une sensibilité urbanistique à l'échelle du secteur en projet**, c'est pourquoi l'efficacité d'un instrument opérationnel (ORT) est aussi saluée, et que les conditions de faisabilité liées à la propriété du foncier sont fréquemment rappelées. Nous avons enfin pu bénéficier de l'**expérience accumulée au cours des quatre mandats municipaux** de l'adjointe, véritable mémoire vivante, dont la famille est en outre engagée dans les affaires de la ville depuis les années 1930. Très attachée à ce que la connaissance du patrimoine au sens large soit partagée, elle insiste sur le caractère vertueux des **ateliers universitaires**, aussi bien pour les futurs actifs du territoire que sont les étudiants, que pour les gestionnaires de la ville de Vitré, qui bénéficient ainsi d'un point de vue extérieur habituellement très éclairant.

**Sortie n° 2 (cf. carte 6) :** L'une des urbanistes du bureau d'études choisi par la municipalité et les services afin de réaliser le PLU de 2021, nous a conduit le long du fleuve. De façon assez attendue, le PLU est très présent dans son discours et en constitue la trame. L'OAP thématique « vallée de la Vilaine », qui expose un programme de diversification des activités sur un espace naturel jusque-là identifié par le biais des risques d'inondation auxquels il est soumis, est la retranscription quasi-exacte de ce parcours (cf. figure 175). C'est donc la trajectoire paysagère formée par un corridor écologique qui est valorisée par l'experte, traduisant ainsi les directives nationales issues des lois Grenelle I et II (2009-2010)<sup>847</sup>. Dans le Code de l'urbanisme, il devient alors possible de construire des OAP dont « *les orientations peuvent notamment définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment **les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune*** » (art. L. 151-7). Dans le Code de l'environnement, « *la Trame verte et la Trame bleue ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques **tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles en milieu rural*** » (art. L. 371-1). La Trame Verte et Bleue (TVB) est même présentée comme propice à l'articulation de plusieurs enjeux d'aménagement, dont la qualité et la diversité des paysages, comme indiqué dans le 6<sup>e</sup> objectif qui lui est

<sup>846</sup> Sarah Girona, « Du couvent en héritage. Perspectives de reconversion du monastère Saint-Nicolas de Vitré », Projet de fin d'études en architecture, École de Chaillot, Paris, 2020.

<sup>847</sup> Loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle I) et loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II).

assigné par la loi Grenelle II, participant à l'amélioration du cadre de vie. Il existe des finalités sociales à la prise en compte des TVB « liées aux bénéfices immatériels que l'être humain tire de la nature en termes *de bien-être, de loisirs, d'identité* et donc à une demande croissante d'espaces de nature accessibles à tous<sup>848</sup> ».



Figure 175 : Extrait de l'OAP thématique « vallée de la Vilaine » du PLU de Vitré, 2020. Séquence n° 2 : la vallée patrimoniale.

Des références à d'autres documents ont néanmoins ponctué le trajet et permettent de contextualiser aussi cet extrait du PLU dans une histoire locale, en montrant comment l'intérêt des aménageurs à Vitré est « descendu » en fond de vallée (2018-2020), après avoir été focalisé sur les coteaux nord et sud (1994-2013), puis les ruptures de pente (2013-2018) :

- le **PLU de 2006**, qui participe davantage de la « logique paysagère patrimoniale » que de la logique écologique du bureau d'études, en créant trois cônes de vue à sauvegarder à partir des sites remarquables compris dans l'enceinte de la ville médiévale ;
- le **projet de ZAC aux Ormeaux** (quartier nord-est de Vitré), élaboré en 2013, qui ménage une fenêtre visuelle et un accès à la vallée de la Vilaine pour les habitants des nouvelles maisons ;
- l'*Atlas des paysages d'Ille-et-Vilaine*, datant de 2015, qui définit un « point de vue à valoriser en rebord de relief », et réaffirme la nécessité de « positionner et traiter les limites de l'urbain avec la vallée de la Vilaine<sup>849</sup> » ;
- l'*étude « vallée de la Vilaine »*, qui émane d'un atelier universitaire de master 2 (master aménagement AUDIT, Université Rennes 2) conduit au cours de l'année 2017-2018 et qui

<sup>848</sup> Club PLUi [en ligne], [consulté le 13.02.2022]. <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/les-fiches-methodologiques-plui-et-trame-verte-et-a254.html>

<sup>849</sup> *Atlas des paysages d'Ille-et-Vilaine* élaboré pour le compte du département d'Ille-et-Vilaine par Michel Collin et son équipe, 2015, carte des enjeux [en ligne], [consulté le 13. 02.2022], <https://paysages.ille-et-vilaine.fr/>

renferme un projet d'aménagement échelonné dans le temps<sup>850</sup>. Les étudiants ont établi un découpage de la vallée en séquences paysagères, adaptant le raisonnement du bureau d'études au moyen d'une lecture paysagère : la vallée industrielle, cachée, urbaine, arborée et fermée, agricole (d'ouest en est). Cette caractérisation par unités a été reprise dans l'OAP thématique après avoir subi quelques modifications : la vallée industrielle, patrimoniale, vivrière et arborée, aménagée et en projet, agricole (d'ouest en est).

On remarque que l'acteur s'appuie uniquement sur des **documents de diagnostic ou de projet de territoire, ou encore de planification**, qui constituent en quelque sorte le *porter à connaissance* communal dont l'urbaniste doit s'imprégner avant de monter le PLU (cf. figure 176).



Photographie 19 : Le château de Vitré, édifié sur un promontoire rocheux en bordure de Vilaine, février 2020.

**Sortie n° 3 (cf. carte 6) :** La dernière visite guidée nous a permis de suivre le directeur du Service aménagement du territoire, mobilité et logement, service mutualisé entre la ville de Vitré et Vitré Communauté. Cette visite s'est scindée en deux phases, la première effectuée à pied autour de l'enceinte du Monastère Saint-Nicolas et du site de l'entreprise Aqualeha qui la jouxte, c'est-à-dire le long du chemin des Terres Noires, et la seconde en voiture, avec des arrêts choisis à la lisière de la zone urbanisée. La partie pédestre est une synthèse des trajets des sorties n° 1 et n° 2. Comme l'urbaniste, l'agent de la collectivité a pointé les potentialités offertes par le fond de vallée eu égard aux mobilités, mais il a davantage insisté sur l'opportunité de (re)donner une fonction vivrière aux espaces verts qui se situent le long du cours d'eau. Le fait de réhabiliter pour de bon l'activité maraîchère dans les jardins du Monastère permettrait de renouer avec l'histoire des lieux et d'agir de concert sur le paysage et le patrimoine. Comme l'élue ensuite, il s'est montré sensible à la valorisation des points de vue depuis le talus nord sur le château. Plus précisément, c'est le profil topographique de ce promontoire rocheux, coiffé de l'édifice défensif et

<sup>850</sup> Iago Diaz, Alexis Leroy, Loïck Roulaud, *et al.*, « Atelier universitaire de la vallée de la Vilaine », master AUDIT, Université Rennes 2, Rennes, 2018, p. 43.

surplombant la Vilaine, qui lui paraît digne d'être exploité afin de symboliser l'identité paysagère de la commune (cf. photo. 18 et 19).

Ce mode de perception des paysages par le relief nous est apparu encore plus distinctement dans la partie véhiculée du parcours, qui reprend l'itinéraire d'une sortie en bus avec les élus datant du printemps 2018. Le technicien, qui était également le guide en 2018, a ciblé des postes d'observation sur des points topographiquement élevés, pour illustrer la problématique des limites de l'urbanisation et des percées visuelles sur le centre ancien. Il a d'ailleurs justifié cet intérêt marqué pour le terrain par sa formation de géographe. Il a axé son discours sur le traitement de la transition entre zone bâtie et zone agricole, cette problématique d'aménagement ayant traversé son expérience professionnelle de plus de vingt ans à la mairie de Vitré. Depuis les années 2000, celle-ci s'est manifestée à plusieurs reprises, sous des angles un peu différents : la mise en scène des entrées de ville, le thème de la nature et du paysage en ville, le soin à apporter aux franges urbaines. Dans le PADD du PLU de 2020, le directeur du service aménagement a souhaité dessiner les limites topographiques et infrastructurelles de la ville à ne pas franchir à l'avenir. Bien que ce rempart moderne - l'image est utilisée par le directeur lui-même - semble évident et presque superflu au bureau d'études interrogé sur le sujet, il a paru important à l'agent d'insister sur ces marqueurs paysagers qui agissent comme *points de repère* pour l'urbanisation de Vitré depuis plusieurs décennies. Ainsi, ces *lignes* tracées dans le PLU, matérialisent le *projet* à moyen ou long terme, tout autant que la *mémoire* des réflexions passées.

Le nouveau PLU est évoqué par le technicien à proportion égale des références plus anciennes, démontrant **une action répartie sur les deux fronts du prévisionnel et de l'opérationnel**. On s'aperçoit que le nombre d'outils d'urbanisme abordés est moins élevé que dans les deux cas précédents (cf. figure 176). Cela s'explique éventuellement par le fait que la thématique privilégiée dans la seconde moitié de la sortie touche des secteurs non contigus, et qui sont généralement considérés individuellement, parce qu'ils n'ont jamais fait l'objet d'une planification d'ensemble. Toutefois :

- la **ZAC de Beauvais** est le programme immobilier le plus ancien parmi ceux qui nous ont été cités et montre que l'enjeu de la nature et du paysage en ville est un motif de l'aménagement dès 2000-2004 ;
- cet acteur est le seul à faire allusion à l'**AVAP** de 2015, mettant en revanche en exergue le peu d'impact qu'elle a provoqué en faveur de la redécouverte de la vallée de la Vilaine ;
- le projet dévoilé par les étudiants de l'Université Rennes 2 au sein de l'étude « **vallée de la Vilaine** » en 2018<sup>851</sup> est vu comme le véritable tournant dans cette reconquête, en sensibilisant cette fois-ci réellement les élus.

Les trois échanges menés sur le terrain illustrent le fait que **le paysage, tel qu'il est traité dans le PLU de Vitré** - et par extension dans les PLU - **ne peut se comprendre sans les références faites à d'autres cadres d'action**, qui lui sont antérieurs ou contemporains et qui le situent par rapport à d'autres enjeux. Ces données confirment le besoin de **situer le PLU dans un récit plus large, d'où le storymapping**. Une histoire de la prise en compte du paysage se dessine, à travers des *points d'appui*, stratégiquement positionnés dans l'espace. L'échelle de contextualisation, de même que les *dynamiques* et les *formes* suggérées par le discours, sont fonction de l'acteur qui la relate. Il y a donc matière à réaliser des *storymaps* mais **comment les construire ? Comment peuvent-elles dépasser le simple compte-rendu que nous venons de dresser pour accéder au statut d'outil d'aide à la décision ?**

<sup>851</sup> Iago Diaz, Alexis Leroy, Loïck Roulaud, *et al.*, *op.cit.*



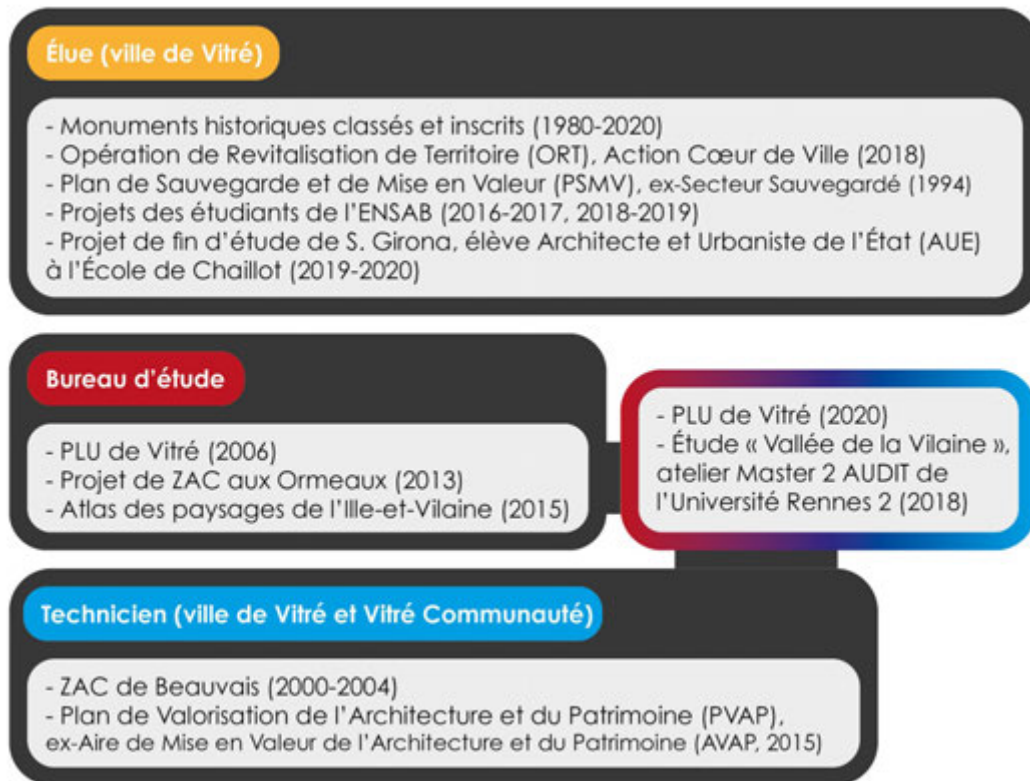


Figure 176 : Schéma de répartition des dossiers de natures diverses cités en référence par les trois acteurs lors des sorties terrain.

## II. Mettre en récit une histoire de l'aménagement des paysages à travers des storymaps

### II.1. Trois storymaps volontairement proches de la déclinaison des axes du PADD par secteur

Sur la carte qui résume notre enquête et recense les points de référence collectés (cf. carte 6), nous avons utilisé des figurés colorés afin de distinguer les « réponses » des trois acteurs interrogés, désignés par le rôle qu'ils occupent dans le contexte de la planification territoriale (élue, bureau d'études, technicien de la collectivité). Nous aurions ainsi pu élaborer une *storymap* pour chacun d'eux, or, bien que l'analyse de leurs représentations personnelles soit intéressante pour le chercheur, **la synthèse des points de vue est certainement plus enrichissante pour les lecteurs les plus « habituels » du PLU** - habitant, pétitionnaire, instructeur ou élu. Nous concevons les *storymaps* comme **des supports dynamiques**, apportant des informations supplémentaires par rapport au PLU finalisé, **une sorte de *making-off* de sa production** et, pour filer la métaphore cinématographique, de son montage. Rappelons que nous avons posé cette mémoire du processus d'élaboration comme une des conditions du passage à l'*action paysagère* (cf. II.1.1, cf. chap. 5). **Il s'agit maintenant de trouver une méthode satisfaisante pour la *mettre en récit*, afin qu'elle nourrisse les décisions futures.** Pour cela, en sus de la cohérence narrative, il faut faciliter le report des *storymaps* au PLU et inversement, au risque pour les premières d'être déconnectées et par conséquent peu utilisables et surtout utilisées. En effet, le but n'est pas de créer un nouveau *document* en parallèle du PLU, mais un *outil* pour le faire vivre.

Cette mission nous met face à un double défi. Tout d'abord, à **partir de plusieurs mémoires individuelles, il s'agit de construire une mémoire collective**. Maurice Halbwachs explique que la mémoire collective ne peut exister qu'en tant que le groupe qui la porte la fait encore vivre, grâce à des « points de contact » entre la mémoire individuelle et celle des autres :

« Il ne suffit pas de reconstituer pièce à pièce l'image d'un événement passé pour obtenir un souvenir. Il faut que cette reconstruction s'opère à partir de données ou de notions communes qui se trouvent dans notre esprit aussi bien que dans ceux des autres, parce qu'elles passent sans cesse de ceux-ci à ceux-là réciproquement, ce qui n'est possible que s'ils ont fait partie et continuent à faire partie d'une même société<sup>852</sup> ».

Dans notre cas, le *point de contact* entre la mémoire de ceux qui *traduisent* et de ceux qui *interprètent* le paysage dans le règlement d'urbanisme est le PLU, quand bien même les décideurs rencontrés ne l'évoquent pas.

Ensuite, il est question de **mettre en lien cette mémoire avec la version approuvée du PLU**, soit dit autrement de **confronter un texte et ses sources**. Paul Ricoeur envisage la mémoire comme la base « *du témoignage et de l'archive, [qui sont] les ressources fondamentales de l'histoire*<sup>853</sup> ». L'historien produit un texte historique grâce à des sources, qui sont de l'ordre de la mémoire nous dit-il, ce n'est donc qu'à l'issue de son travail qu'il se retrouve dans notre situation, c'est-à-dire en présence des deux à la fois, matière première et produit fini. Néanmoins, puisque Ricoeur envisage un *continuum* de la mémoire jusqu'à l'écriture historique, il est éclairant pour nous de savoir ce qu'il place à mi-chemin de ces deux pôles afin de donner naissance à un dialogue entre eux (i.e. la *storymap*). « *Entre la mémoire et l'écriture historique, [il insère] le temps et l'espace historiques*<sup>854</sup> », qu'il matérialise respectivement à travers le calendrier et la construction de l'architecte. Ces artefacts se situent aux confins du *vécu* et du *scientifique* (temps cosmique et espace géométrique), tout en ne relevant ni de l'un ni de l'autre. Conformément à ces exemples, **nous choisissons donc des *trames narratives* pour nos *storymaps* qui soient suffisamment *partagées* par les acteurs, tout en étant *orientées***. Dans le PLU, le PADD expose le projet de territoire et fournit des axes thématiques, sur lesquels nous pouvons appuyer le récit des *storymaps*. Le PADD du *PLU de Vitré* comporte en l'occurrence trois cartes qui spatialisent ces thèmes d'aménagement, sur lesquels nous alignons facilement nos trois *storymaps* :

- *L'aménagement de la vallée de la Vilaine à Vitré (1994-2020)*<sup>855</sup> fait écho à « *La vallée de la Vilaine, espace naturel urbain* » dans le PADD ;
- *Les liens nord-sud et leurs impacts sur les choix d'aménagement à Vitré (2006-2020)*<sup>856</sup>, correspond à « *Vers un meilleur équilibre nord/sud* » (PADD) ;
- *L'aménagement de l'interface ville/campagne à Vitré (2000-2020)*<sup>857</sup> renvoie à « *Un renforcement des liens entre des lieux de vie de qualité* » (PADD).

<sup>852</sup> Maurice Halbwachs, *La mémoire collective*, Paris, Presses Universitaires de France, 1950, p. 63.

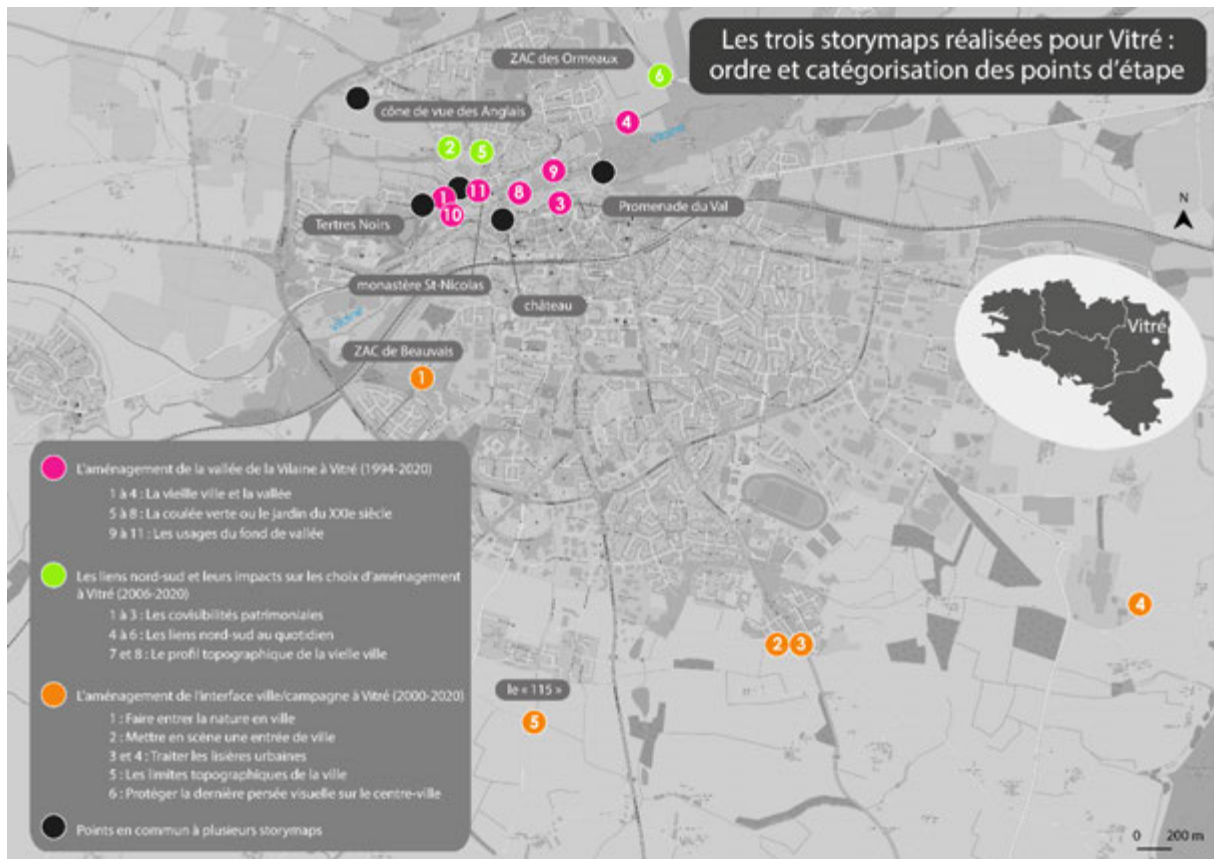
<sup>853</sup> Charles Reagan, « Réflexions sur l'ouvrage de Paul Ricoeur : La Mémoire, l'histoire, l'oubli », *Transversalités*, n° 106, 2008, p. 175.

<sup>854</sup> *Ibidem*, p. 169.

<sup>855</sup> Lien vers la *storymap* : <https://kartenn.region-bretagne.fr/storymap-formation/paysage-3/>

<sup>856</sup> Lien vers la *storymap* : <https://kartenn.region-bretagne.fr/storymap-formation/paysage-4/>

<sup>857</sup> Lien vers la *storymap* : <https://kartenn.region-bretagne.fr/storymap-formation/paysage-2/>



Carte 7 : Les points d'étape des trois storymaps

Les *points de référence* inventoriés lors des sorties sont répartis entre ces trois *storymaps*, qui sont en quelque sorte le négatif ou « l'empreinte mémorielle » des axes du PADD (cf. carte 7). Il arrive que certains points soient utilisés plus d'une fois, s'ils trouvent leur place dans plusieurs narrations. Le processus qui nous a permis d'aboutir à ces *storymaps* ressemble à la « *déstratification*<sup>858</sup> » opérée par Florian Faurisson pour « rendre lisibles les temps » au sein des grands ensembles bulgares. En vue de comprendre les transformations de ces quartiers à l'ère postcommuniste, il s'appuie notamment sur les travaux d'Henri Lefebvre<sup>859</sup> et d'André Corboz<sup>860</sup>. Si l'on entreprend la comparaison avec son étude, le PADD serait ses « *images-archives*<sup>861</sup> », c'est-à-dire les plans de conception originels des quartiers, datant des années 1970. Les promenades commentées nous donnent l'opportunité d'établir ce qu'il appelle des « *images-relevés*<sup>862</sup> », qu'il conçoit à partir d'observations de terrain et d'entretiens, lui permettant de dessiner l'espace vécu et l'espace perçu aujourd'hui par les habitants. L'objectif est de comparer les deux types d'images pour évaluer ce qu'il reste du projet de construction initial et ce que les usages actuels en ont fait. Enfin, les *storymaps* ont le statut « *d'images-récits*<sup>863</sup> » qui naissent de ce protocole de « *déstratification* » et rendent lisibles les différentes strates qu'un espace recèle, en même temps qu'elles servent à nourrir la

<sup>858</sup> Florian Faurisson, « Rendre lisibles les temps. La déstratification des espaces dans les microrayons bulgares », in Alessia de Biase, Pierre Chabard (dir.), *Représenter : objets, outils, processus*, Paris, Éditions de la Villette, 2020, p. 145-161.

<sup>859</sup> Henri Lefebvre, *La Production de l'espace*, Paris, Anthropos, 2000. Cité par F. Faurisson, *op.cit.*, p. 146.

<sup>860</sup> André Corboz, *Le Territoire comme palimpseste et autres essais*, Besançon, Éditions de l'Imprimeur, 2001. Cité par F. Faurisson, *ibidem*.

<sup>861</sup> F. Faurisson, *op.cit.*, p. 161.

<sup>862</sup> *Ibidem*.

<sup>863</sup> F. Faurisson, *op.cit.*, p. 161.

démonstration du chercheur. Florian Faurisson traite d'*images* car il utilise les méthodes de l'architecte, plan, relevés, dessins, à la fois en tant que corpus d'analyse et outils heuristiques<sup>864</sup>. Les représentations qu'il rassemble, produit et « fait parler » ont donc un caractère performatif, comme nos *storymaps*.

Les points des *storymaps* aident ainsi à accéder à **différentes strates**. Ils marquent :

- **un temps d'arrêt dans le récit** de la construction des projets d'aménagement, ou une *étape* (hier) ;
- qui concorde avec **un point d'arrêt dans l'espace** lors des sorties (maintenant) ;
- auquel est attachée **une idée, une perception, un document, une action spécifiques** (hier, maintenant et demain).

Chaque point a la faculté de concentrer ces trois temporalités : l'*hier* de la construction des projets d'aménagement, le *maintenant* de la sortie terrain - autrement dit, la situation d'énonciation -, et le *demain* de la concrétisation et de l'évolution des décisions. **Les paysages désignés depuis ces balises, et notamment ceux qui sont pris en compte dans le PLU actuel, se situent à la convergence de ces trois temps, si bien qu'ils sont de potentiels points de départ pour l'action autant qu'ils sont dépositaires d'une histoire.** Michel Serres emploie l'expression de « *points chauds*<sup>865</sup> » reliant le ciel à la terre, dans le sens vertical, et les hommes entre eux, dans le sens horizontal. Ce terme nous séduit, bien qu'il soit tourné vers le religieux, dans son dernier livre. Néanmoins, nous pourrions sans peine remplacer le religieux par le paysage, notamment à la lecture de Michel Corajoud, qui exprime une idée similaire, se matérialisant plutôt par la ligne, dans le titre de son recueil *Le paysage, c'est l'endroit où le ciel et la terre se touchent*<sup>866</sup>.

Les bornes chronologiques des *storymaps* sont définies à l'aide des dates d'élaboration des documents d'urbanisme ou des projets cités par les acteurs, selon ceux qui ouvrent l'histoire et la clôturent. On observe logiquement qu'elles s'achèvent toutes en 2020, soit l'année d'entrée en vigueur du nouveau PLU. En revanche le démarrage s'échelonne de 1994 à 2006. Est-ce à dire pour autant que l'aménagement de la vallée de la Vilaine est une préoccupation plus ancienne que la mise en valeur de l'interface ville/campagne ? La réponse est négative ; cela prouve seulement que la justification de ce qui est aujourd'hui inscrit dans le PLU remonte à une référence plus éloignée dans le temps. Quoiqu'il en soit, **ces trois *storymaps* sont indépendantes** et il n'existe pas d'ordre de lecture entre elles. Il nous reste maintenant à préciser quel est le fonctionnement interne de chaque *storymap*, et dans quelles temporalités nous souhaitons inscrire leur usage.

## II.2. Utilisation des *storymaps* pour l'application du PLU (0-12 ans)

L'application *Kartenn story* comporte **une partie cartographique à gauche**, et un bandeau à droite qui permet d'afficher le **contenu que l'on souhaite associer aux points localisés sur la carte** (cf. figure 177). Cette visualisation est obtenue grâce au versement d'une couche de points au format GeoJSON, préalablement constituée sur un logiciel de SIG, sur une plateforme gérée en accès fermé par la Région Bretagne. Il est donc nécessaire de disposer d'un identifiant fourni par les informaticiens, ce qui

<sup>864</sup> Cf. argument central de la publication dirigée par Alessia de Biase et Pierre Chabard (dir.), *Représenter : objets, outils, processus*, Paris, Éditions de la Villette, 2020.

<sup>865</sup> Michel Serres, *Relire le relié*, Paris, Éditions Le Pommier, 2019.

<sup>866</sup> Michel Corajoud, *Le paysage, c'est l'endroit où le ciel et la terre se touchent* [1981], Arles, Actes Sud, ENSP, 2010.

restreint le nombre d'utilisateurs aux techniciens de la Région et aux chercheurs liés par un partenariat avec elle. L'usage n'en est donc pas (encore) déployé à l'échelle des EPCI bretons, au contraire de *Kartenn*. Chaque colonne de la table attributaire de la couche SIG sert à alimenter un champ de la *storymap* (soustitres, ordre des étapes et titre, liens vers les images, textes, renvois vers des pages internet), au moyen des lignes de code directement entrées sur la plateforme par les concepteurs de l'application, si bien que nous n'avons pas eu à les modifier. Il suffit juste de renseigner le nom de chaque *storymap* dans ces fichiers de configuration, afin qu'ils aillent puiser dans la table attributaire correspondante et que les bons contenus apparaissent à l'écran. Nous avons fait le choix d'ajouter deux colonnes supplémentaires qui conservent la trace de l'orateur qui est la source de l'information divulguée et également des acteurs qui sont les auteurs des documents convoqués. Même si aucun champ spécifique n'est prévu pour que ces informations apparaissent dans la version en ligne, au moins les métadonnées les gardent-elles en mémoire.

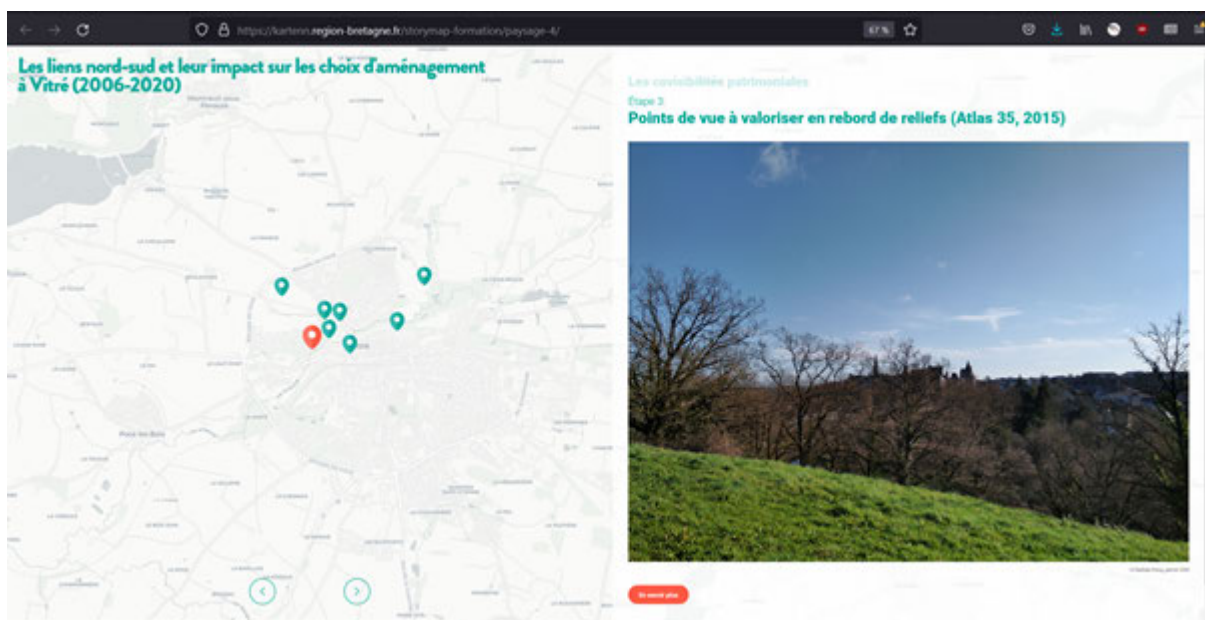


Figure 177 : Extrait d'une *storymap* réalisée par nos soins. Étape n° 3 : les Tertres Noirs, point d'observation fréquenté lors de la sortie n° 1 avec l'élue. Le sens général de cette *storymap* est en revanche influencé dans une plus large mesure par le récit du bureau d'études.

La navigation s'opère *via* les punaises sur la carte, qui renvoient chacune à une étape de l'histoire, numérotée en haut à droite de la fenêtre, ou *via* les flèches en bas à gauche, qui font défiler ces mêmes étapes dans l'ordre, un peu comme les pages d'un livre. On se souvient que la plus-value du *storymapping* par rapport au *webmapping* réside dans cette fonctionnalité, qui suppose de créer un **récit construit**. Voilà pourquoi la narration respecte la chronologie des références fournies - l'exactitude des dates a été vérifiée - selon la thématique traitée. Comme nous n'avons pas voulu faire des *storymaps* la simple retranscription des sorties sur le terrain, ce n'est pas l'ordre donné par les trajets qui est retenu. Par exemple *L'aménagement de la vallée de la Vilaine à Vitré (1994-2020)*, fait faire au lecteur plusieurs allers et retours entre l'est et l'ouest de la carte, ce qui ne correspond à aucune des promenades commentées. De plus, l'étape n° 5 et n° 6 appartiennent respectivement au discours du technicien et du bureau d'études, qui se sont en effet tous deux intéressés à l'espace de la vallée. Tout élément est donc mis à profit afin de nourrir le discours, tant qu'il alimente la ou les relation(s) spatio-temporelle(s) décrite(s) dans la *storymap*.

Une fois constituées, comment les *storymaps* peuvent-elles être utilisées ? Nous faisons l'hypothèse que les avantages à court terme se manifestent dès l'approbation du PLU et pendant toute sa période de validité, qui s'élève en moyenne à douze ans.

- Les *storymaps* aident à comprendre et justifier les orientations ou les règles du PLU, au moment de l'instruction des permis de construire et d'aménager. Bien sûr, elles ne remplacent pas les *points de référence* ni les *dynamiques paysagères* portés par les énoncés du PLU eux-mêmes, mais elles y remédient lorsqu'ils sont absents ou trop implicites. Rappelons que l'entrée est directement possible par les points, donc il suffit de regarder si la *storymap* comporte des indications sur le secteur concerné par les opérations d'urbanisme en cours. La consultation de la carte est également un moyen de rapprocher des espaces *a priori* peu connectés, par l'intermédiaire des liens qui sont tissés entre eux dans la *storymap*. Cela signifie qu'elle encourage à une vérification plus poussée de la bonne intégration du projet, non seulement dans son environnement géographique, mais eu égard à l'histoire que les aménagements, et les lieux à travers eux, sont censés raconter. La *storymap* clarifie le paysage que les acteurs publics veulent modeler. Même dans le cas où le règlement du PLU est bien conçu, la *storymap* propose une contextualisation de ses prescriptions par rapport aux décisions passées et aux aspirations futures :
  - Tout d'abord, le **texte associé aux points** précise et argumente le sens de l'histoire. *L'aménagement de la vallée de la Vilaine à Vitré (1994-2020)* commence par avancer les preuves du désintérêt pour les bords de Vilaine, bien qu'elle se situe au premier plan des cônes de vue valorisés par les élus et les experts. Elle se conclut par des perspectives d'avenir que le PLU rend possible mais qui ne sont pas encore advenues en 2020 : l'exploitation vivrière de la vallée.
  - Ensuite, il est possible de renvoyer à des dossiers entiers, hébergés sur d'autres sites, comme le Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP, ex-AVAP), sur le site de la mairie de Vitré. Ainsi, les *storymaps* jouent un rôle de **bibliothèque ou de catalogue de données en ligne**, de mise en lien des informations. Il s'agit d'une fonctionnalité non négligeable quand on sait que les études de diagnostic réalisées par des étudiants ou des bureaux d'étude finissent souvent dans des placards alors qu'elles capitalisent des savoirs précieux et des propositions déjà formulées dans le passé. La transmission de ces savoirs et mémoires peut éviter bien des dépenses ultérieures en études redondantes et portes réouvertes.
- Les *storymaps* favorisent aussi le dialogue entre acteurs en interne au sein des services de la ville, elles jouent un rôle de passage de témoin dès lors qu'un des concepteurs du PLU en vigueur se retire ou est remplacé, et en cas de modification ou de révision simplifiée du PLU. Même s'il arrive qu'un bureau d'études soit missionné plusieurs fois par une municipalité sur des dossiers différents, le premier « départ » concerne en général les urbanistes et autres experts. Or ce sont eux qui se sont chargés de rédiger le PLU pendant plusieurs années et qui ont donné forme, en son sein, aux attentes des acteurs publics, de l'État jusqu'aux élus communaux (cf. figure 177). *Les liens nord/sud et leurs impacts sur les choix d'aménagement à Vitré (2006-2020)* est une *storymap* principalement conçue à partir des balises de l'adjointe au patrimoine, toutefois le sens donné dans le PLU à ce rapport visuel toujours très prégnant entre coteau nord et coteau sud, émane notamment du bureau d'études. L'ambition est en effet d'opérer une transition des covisibilités patrimoniales pointées par l'élue, au paysage urbain dans son ensemble.

- Le changement le plus important qui puisse advenir, sans que les axes du projet de territoire ne soient bouleversés pour autant, est l'amendement du zonage, dans l'éventualité d'une *révision simplifiée* ou « *allégée* ».
- La mutation la plus légère, dans l'éventualité d'une *modification simplifiée*, peut toucher des questions de protection d'éléments paysagers.

De la première à la seconde, les *storymaps* sont là pour guider les choix tout en respectant le paysage. Ce contexte d'utilisation des *storymaps* est d'autant plus parlant pour Vitré que depuis notre enquête, l'équipe municipale a été remplacée et le directeur du Service aménagement du territoire, mobilité et logement a été embauché par une autre mairie en Bretagne, extérieure à Vitré Communauté. Au total, les trois acteurs auprès de qui nous avons obtenu des entretiens ne sont plus en charge des affaires de la ville. **L'importance de la transmission du processus de construction du PLU et de la justification des choix prend ici toute son importance.** En particulier, *L'aménagement de l'interface ville/campagne à Vitré (2000-2020)* contient des *points de référence* et une narration ayant une valeur pour l'ex-agent de la collectivité. C'est donc l'évolution de la philosophie d'urbanisation de ces espaces sur 20 ans qui risque d'être perdue à son départ.

Peu importe que l'application, la révision ou la modification du PLU ne ciblent pas directement une zone recensée dans la *storymap*. Celle-ci ne se pense d'ailleurs pas en termes d'exhaustivité. Les quelques *repères* ponctuels dont on dispose servent de *prises* et d'*articulations* pour prolonger l'histoire qu'ils racontent.

### II.3. Utilisation des *storymaps* au-delà de la période de validité du PLU (12-50 ans)

À plus long terme, les *storymaps* témoignent de(s) perception(s) du paysage à partir de la(des)quelle(s) le PLU s'est appuyé, ainsi que des évolutions qu'il y a apportées. Ce processus est analysé et traduit grâce aux sous-titres qui précèdent le nom de chaque étape, en haut du bandeau qui s'affiche à droite de la page internet (cf. figure ? : « Les covisibilités patrimoniales »). Il sert à cerner l'esprit global du PLU par rapport à des séquences de l'aménagement du territoire antérieures, tandis que ses orientations de base vont-elles-mêmes être modifiées au moment de la prochaine révision générale. Si l'on admet que le PLU puisse acquérir le statut d'archive une fois révoqué, alors il mérite d'être consulté dans cette même optique, au-delà de la vingtaine d'années durant laquelle il est susceptible de demeurer dans la mémoire des élus et des techniciens, et de continuer à influencer les décisions. **Vu sous cet angle, le PLU appartient à une histoire de l'aménagement plus longue**, et peut être étudié à travers les ruptures et/ou les permanences qui animent cette chronologie. Cette distanciation est propice à la (re)découverte de motifs très prégnants dans la perception des paysages locaux.

- Lorsque des points sont communs à plusieurs *storymaps* (1), à plusieurs témoignages d'acteurs (2), ou encore lorsqu'ils opèrent une transition décisive au sein d'une *storymap* (3), cela signifie qu'ils ont un rôle de *moteur* dans l'histoire de la prise en compte des paysages. Ces trois possibilités s'ancrent dans la dualité - sans ambiguïté - entre *point d'observation* (les sites d'où l'on voit) et *point de vue* (ce qui est vu). Les premiers - ceux qui sont recensés sur les *storymaps* comme *points de référence* - sont communs, cependant ils sont à l'origine d'expériences différentes, ce qui leur confère cette fonction de *pivot* entre enjeux, acteurs, et séquences d'aménagement. La subjectivité du *point de vue* est pleinement assumée, tant que l'endroit d'où il naît apparaît comme

une base solidement ancrée au sol, qui peut être fréquentée tour à tour sans que la diversité des discours qui s'y tiennent ne soit un problème. Le site des Tertres Noirs est assez exceptionnel car il revêt cette valeur de *moteur* ou de *pivot* dans les trois situations ci-dessus identifiées (cf. carte 177). Non seulement il semble être le lieu de la carte postale, c'est-à-dire de la « prise de vue » par excellence (cf. figure 178), mais il est présent dans deux de nos *storymaps*. Dans *Les liens nord/sud et leurs impacts sur les choix d'aménagement à Vitré (2006-2020)*, il fait le lien entre la phase des « covisibilités patrimoniales (2006-2015) » et des « liens nord-sud au quotidien (2010-2020) » (cf. carte 7). Enfin il est fréquenté aussi bien par l'adjoindé au patrimoine que par le bureau d'études, dans deux optiques différentes : préserver un poste d'observation sur le château en rebord de relief de toute urbanisation nouvelle, ou mettre en relief l'accès privilégié à la Vilaine tel qu'il se dessine sous l'œil de l'observateur, depuis les quartiers d'habitation qui se situent juste au nord. C'est d'ailleurs ce double enjeu qu'il recouvre dans l'*Atlas des paysages d'Ille-et-Vilaine* (cf. figure 179). D'une manière générale, ce *point de repère* est au cœur du dialogue entre « le remarquable » et « l'ordinaire » à Vitré.

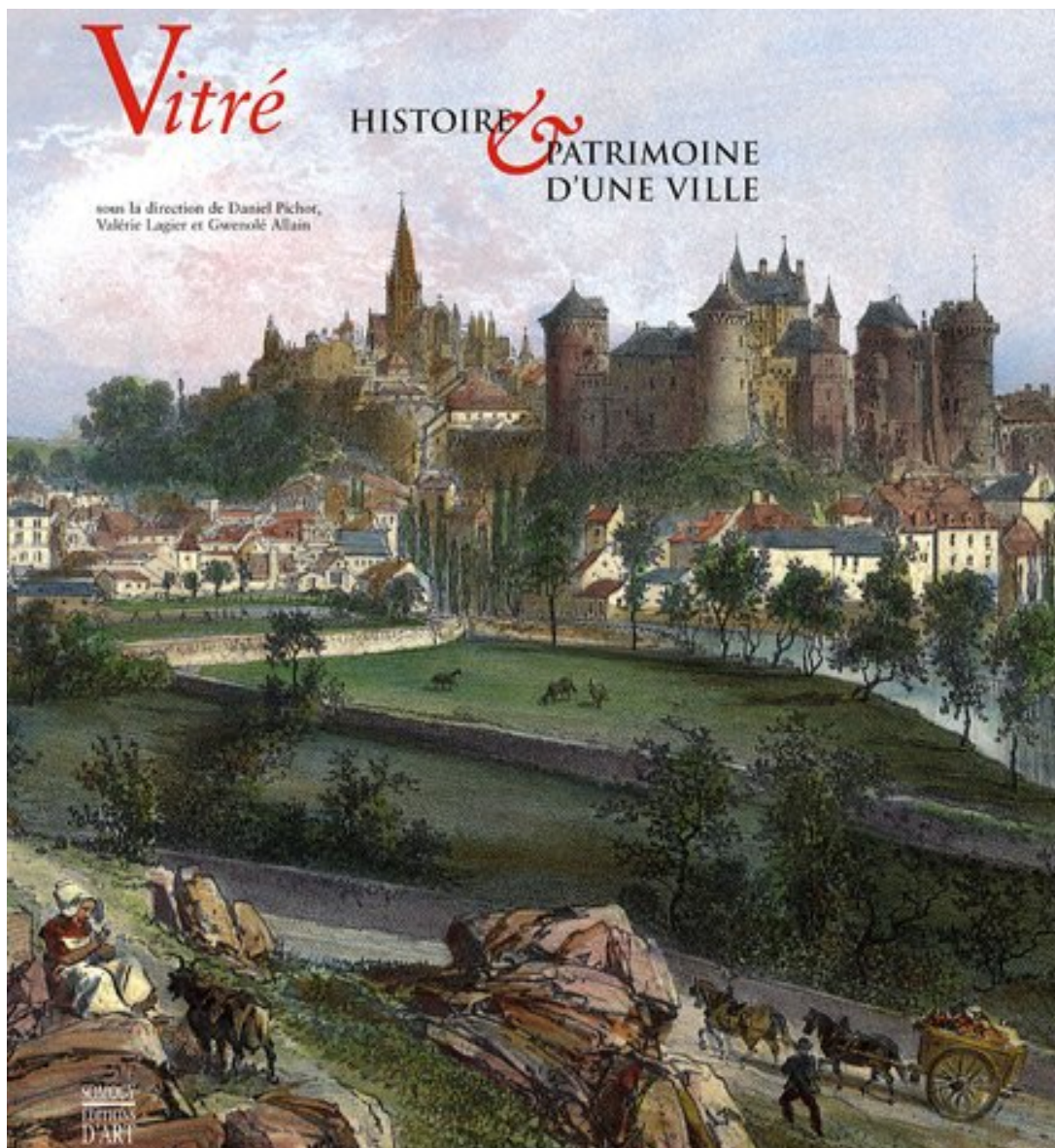


Figure 178 : Couverture du livre de Daniel Pichot, Valérie Lagier et Gwénoù Allain (dir.), *Vitré. Histoire et patrimoine d'une ville*, Paris, Somogy, 2009. L'illustration est une représentation du point de vue sur le château depuis les Tertres Noirs.



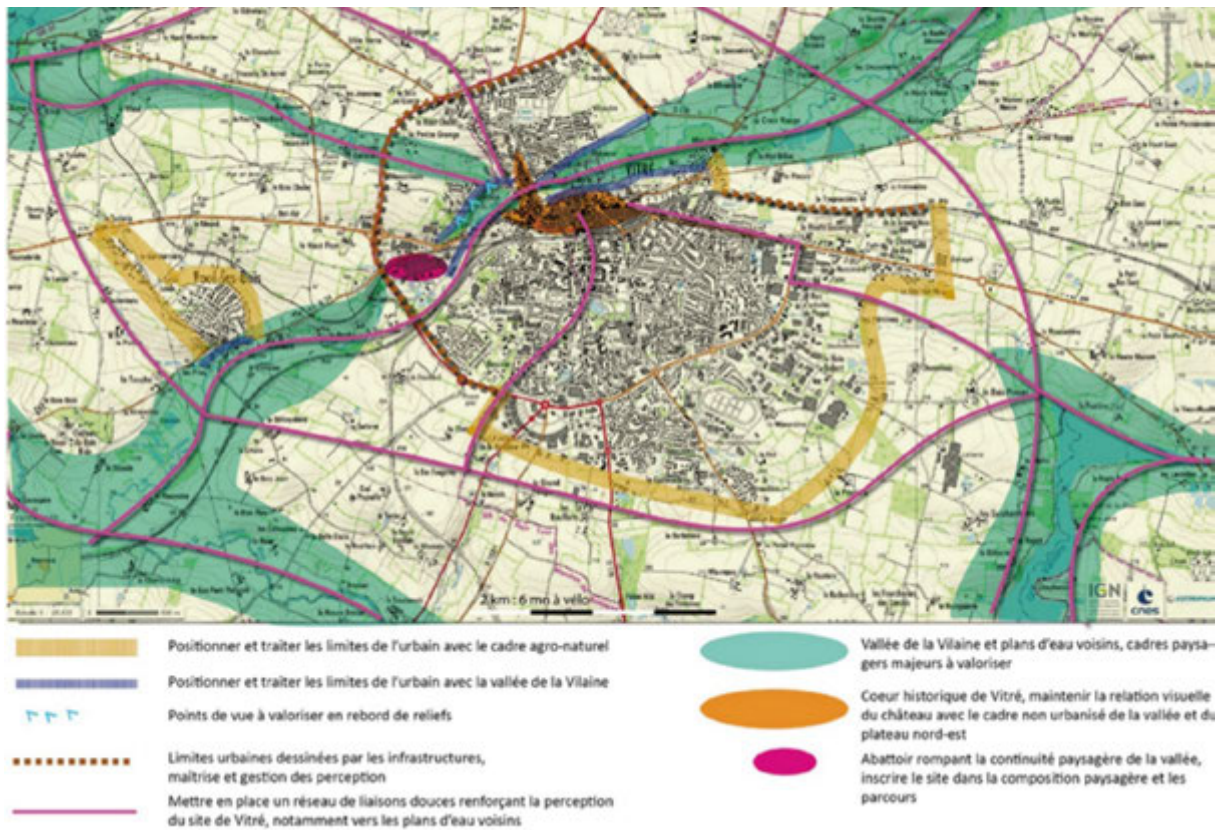


Figure 179 : Extrait de l'Atlas des Paysages du Département d'Ille-et-Vilaine (2015) réalisé par un groupement de bureau d'études dirigé par le paysagiste Michel Collin.

- Lorsque le groupe de points rassemblés dans une *storymap* compose une *forme* singulière, ils sont autant d'indices d'une certaine manière de voir la ville. Cette information n'est pas anodine et offre des *prises* afin de comprendre certains choix, et de construire l'avenir en continuité ou en opposition avec eux. Par exemple, *L'aménagement de l'interface ville/campagne à Vitré (2000-2020)* fournit des preuves d'une survivance, dans les imaginaires, de la ville dans ses remparts. La cité, suffisamment circonscrite dans l'espace, peut être vue depuis des promontoires ou des lignes de crête. La sixième et dernière étape révèle tout de même une inflexion dans cette perception, due à l'intérêt pour les entrées de ville, que les aménageurs s'appliquent à « mettre en scène » dans le contexte de l'extension de l'urbanisation (étape n° 2, cf. carte 7). Elle montre que le cœur de ville est identifié depuis ces zones d'interface (étape n° 6). Cette appréhension de l'espace est celle de l'utilisateur en voiture s'acheminant progressivement vers le centre et le découvrant « à travers une alternance des formes [...] et des rythmes<sup>867</sup> ». Là encore, nos sources sont singulières parce qu'elles ne concernent ni les limites réelles de Vitré, ni des bornes rêvées<sup>868</sup>. Elles pourraient donner lieu à une nouvelle catégorie à la charnière des deux car elles matérialisent des frontières, tracées à partir de phénomènes observables actuellement, mais aussi de préfigurations contenues dans le projet de territoire, à visée prospective.
- Lorsque le point est successivement le site *d'où l'on voit* et *ce qui est vu*, alors le linéaire virtuellement tracé dans l'espace entre les deux mérite certainement de s'y pencher plus

<sup>867</sup> Tatiana Debroux, Jean-Michel Decroly, « Quand on arrive en ville. Balises pour une lecture multiple de l'entrée en ville », in Tatiana Debroux, Yannick Vanhaelen, et al. (éd.), *op.cit.*, p. 17.

<sup>868</sup> Stéphane Bourdin, Michel Paoli, Anne Reltgen-Tallon (dir.), *La forme de la ville, de l'Antiquité à la Renaissance*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015.

assidument, de sorte à montrer en quoi cette tension dynamique est peut-être le reflet d'un système spatial sous-jacent. Nous avons en effet été amenée à considérer « Le cône de vue d'où viennent les Anglais » depuis le château d'une part et depuis la lisière de la zone urbanisée d'autre part (cf. photo. 20). Celui-ci constitue d'ailleurs la dernière percée sur la cité médiévale depuis les franges de la ville contemporaine, et cet argument s'est révélé utile afin de créer une zone NP qui la matérialise et la protège le plus strictement possible dans le zonage du PLU. La mention de ce *point de référence* nous a intriguée à chaque reprise puisque les acteurs qui l'ont cité de façon amusée, se sont interrogés sur cette précision qui leur paraît relever davantage du légendaire que d'un fait historique avéré : « *je ne vois pas pourquoi ils seraient venus de par là-bas, mais pourquoi pas*<sup>869</sup> ». Or une étude archéogéographique des réseaux de circulation à l'époque médiévale pourrait tout à fait s'appuyer sur cet indice, afin de tirer la situation au clair, ayant coutume de travailler à partir d'indications toponymiques ou même de représentations contemporaines de l'espace<sup>870</sup> (Lavigne, 2014).



Photographie 20 : Le cône de vue « d'où viennent les Anglais » depuis la limite nord-ouest de la zone urbanisée, juin 2021 (sortie n° 3).

Dans les cas de figures exposés ci-dessus, les punaises qui jalonnent les trois narrations acquièrent un statut de *points de repère*, dans un récit qui s'étend au-delà de la période de validité du PLU. Afin de les valoriser dans les *storymaps*, il serait pertinent de mettre en place une carte qui cumule les trois parcours, sur laquelle les points de jonction seraient rendus visibles. Cette carte permettrait un autre mode d'accès

<sup>869</sup> Cf. entretien avec Madame L. M., urbaniste en bureau d'étude, le 12 mars 2020.

<sup>870</sup> Cédric Lavigne, « De la mémoire des formes dans l'aménagement de l'espace urbain. L'exemple du projet [Re]Centres à Bordeaux », *Les nouvelles de l'archéologie*, n° 136, 2014, p. 23-29.

aux contenus multimédia, par degré d'importance ainsi que nous le suggérons ici, ou par thématiques transversales. L'outil *Kartenn story* est une entrée méthodologique riche en possibles développements.

### III. Clefs pour un transfert du *storymapping*, en tant qu'outil et méthode appliqués aux PLU(i)

#### III.1. Les atouts et les limites du *storymapping* : « publicisation » et nouveaux statuts du PLU(i)

Il nous semble que ce premier essai de *storymapping*, dont nous avons l'intuition qu'il peut servir à la mémorisation des processus de planification territoriale, nous a également montré que la *mise en récit* est une dimension importante afin de recontextualiser les PLU(i) dans des horizons spatiaux, temporels et thématiques plus vastes. En somme, l'outil *traduit* les perceptions des acteurs de l'aménagement, utiles en vue d'*interpréter* le PLU(i). Étant donné que ce travail exploratoire se situe en ouverture de la thèse, nous avons pour l'heure formulé des hypothèses d'utilisation des *storymaps*, selon des modalités et des échéances variées. Les perspectives à creuser, dans le prolongement de la thèse, sont donc les suivantes : effectuer un retour auprès des services de la mairie de Vitré et voir si ces *storymaps* sont bien accueillies<sup>871</sup>, éventuellement les faire évoluer selon les suggestions émises, et tester leur application concrète dans plusieurs contextes (instruction du droit des sols, commission urbanisme, modifications du PLU(i)...).

Les limites des *storymaps* dont nous effectuerons le versement définitif à l'issue de la thèse, afin qu'elles soient mises à disposition de la ville de Vitré et de la Région Bretagne, concernent essentiellement **l'évolutivité de l'outil**. Nous considérons en effet que les *storymaps* doivent pouvoir être enrichies au gré des modifications et des révisions du PLU, et nous souhaitons que leur nombre puisse être multiplié en fonction des besoins. Néanmoins la prise en main de *Kartenn story* n'est pas des plus simples pour les non-initiés aux SIG, ainsi qu'à des rudiments de codage. En outre, si nous avons choisi Vitré comme terrain d'expérimentation, nous aimerions voir le principe de mémorisation des débats qui président aux décisions d'aménagement élargi à d'autres processus de planification en France.

C'est pourquoi l'ambition est pour finir de réaliser une **synthèse des enjeux majeurs que les *storymaps* font ressortir**, et de proposer quelques **éléments de méthode transposables à d'autres territoires**. L'idée est de fournir des clefs de base, comme dans la partie précédente (cf. I), afin de former un canevas pour l'action, et non de se montrer exhaustif. De même, il s'agit de capitaliser sur l'expérience de *mise en récit* par le biais du numérique en général, en ouvrant les perspectives à d'autres outils que *Kartenn story*<sup>872</sup>. Non seulement il existe d'autres applications de *storymapping*, avec leurs avantages et inconvénients propres, mais il ne faut pas négliger non plus les solutions et formats - comme le film ou la

<sup>871</sup> Nous avons au moins prévu de faire ce retour aux interviewés, (sans aller jusqu'à tester les hypothèses formulées quant à l'utilisation des *storymaps*, ce qui aurait trop étiré le temps imparti à l'enquête de terrain). Néanmoins, la crise sanitaire et les élections municipales de 2020 ont interrompu les liens que nous avons avec le terrain. Ensuite, la deuxième partie de l'année 2021 a été consacrée à la rédaction de la thèse à laquelle nous nous sommes entièrement consacré.

<sup>872</sup> Pour rappel, *Kartenn story* a été développée de manière expérimentale par les techniciens de la Région Bretagne et n'avait pas vocation au départ à servir des projets opérationnels tels que le nôtre. Cela signifie aussi que l'application est susceptible d'évoluer, et éventuellement de s'adapter à des utilisateurs profanes.

vidéo<sup>873</sup> - que nous n'avons pas explorés. Enfin, nous ne voulons pas fermer la porte aux innovations futures en termes d'outils numériques, aussi nos propos à suivre ont-ils vocation à cerner les bouleversements induits par les cartes narratives, sur le plan de la visualisation et de la compréhension des règles d'urbanisme, comme des jalons d'une aventure qui pourrait être prolongée et mise à jour à travers de nouveaux vecteurs d'information.

### III.1.1. Le PLU(i) et les cartes narratives : vers la démocratisation du droit et de l'action publique

Il est aisé de constater, sur la toile ou lorsque l'on se rend en librairie, **l'essor des cartes narratives, dans des domaines de plus en plus variés**, qui ne relèvent pas seulement de la recherche en sciences humaines et sociales. Si nous commençons à avoir l'habitude de les trouver en histoire, afin de retracer des événements comme des guerres ou des batailles avec des degrés de précision pouvant aller jusqu'à l'heure près<sup>874</sup>, ou en géographie, dans le contexte de récits de voyages, elles investissent désormais le champ de l'art ou de la culture populaire. Ainsi, **on met progressivement l'accent sur leurs propriétés visuelles, alors que ce sont leurs vertus pédagogiques qui ont été exploitées jusque-là**. Par exemple, les artistes contemporains se saisissent eux aussi des méthodes de « *walking and mapping* » en s'inspirant des travaux de Guy Debord sur la « psychogéographie<sup>875</sup> » des paysages, mais leurs résultats s'expriment dans des cartographies qui perdent leur usage géographique. Ils visent globalement une déconstruction ou un détournement de la carte, tandis que nous chercheurs, demeurons attachés à ses codes, malgré ses adaptations. Il peut s'agir également de produire une mise en forme innovante de certains contenus connus du grand public sous un aspect différent, en se ménageant une marge de liberté assez importante par rapport aux normes de la cartographie scientifique, tout en y faisant référence. L'ouvrage *Cinemaps, cartographie de 35 films de légende*<sup>876</sup>, retranscrit le scénario de blockbusters américains à travers des dessins, qui symbolisent les lieux dans lesquels se déroulent les actions des films. Ils sont reliés entre eux par les trajets qu'effectuent les personnages tout au long de l'histoire, chacun d'entre eux étant associé à une couleur, rendant nécessaire la création d'une légende. En une seule planche, est résumée l'intégralité du film, d'une manière originale qui nous encourage à le considérer d'un nouvel œil. Ces deux perspectives de diffusion de la cartographie narrative font réfléchir aux conséquences de l'usage que nous en proposons. Les *storymaps* nous semblent être des vecteurs de démocratisation du droit de l'urbanisme et de l'action publique intéressants.

<sup>873</sup> Dans *La pensée cartographique des images*, Teresa Castro met en lumière que « le cinéma, et au-delà de celui-ci, le monde des images en général, sont traversés par une pensée de l'espace qui trouve dans la carte géographique son modèle théorique » (p. 9). En passant par l'histoire du cinéma, qui a largement puisé dans les formes graphiques de l'atlas, du panorama et de la vue aérienne, elle prouve que ces formes ont permis à « la raison cartographique [à comparer avec la « raison graphique » de Jack Goody] de se manifester phénoménologiquement, de se décliner au fil du temps, de façonner des modes de regard et de pensée sur l'espace », in Teresa Castro, *La pensée cartographique des images : cinéma et culture visuelle*, Lyon, Aléas, 2011, p. 32. De même que le film, la *storymap* (et au-delà de ces supports de traduction, le récit) renoue le lien entre carte et image. C'est pourquoi la vidéo serait aussi un moyen intéressant de mettre en forme une mémoire des processus de planification.

<sup>874</sup> Nous pensons par exemple aux cartes narratives animées utilisées dans le cadre de l'exposition Napoléon (« Napoléon, L'exposition ») qui s'est tenue dans la Grande Halle de la Villette à Paris, du 28 mai au 24 décembre 2021.

<sup>875</sup> Cités par Karen O'Rourke, *Walking and Mapping: Artists as Cartographers*, Cambridge, MIT Press, 2013.

<sup>876</sup> Andrew Degraff, Adam D. Jameson, *Cinemaps, cartographie de 35 films de légende*, Paris, Ynnis Éditions, 2021.

### III.1.2. Le PLU(i) et le Web 2.0

Le *storymapping* met en valeur le PLU(i), autrement que ne le permet la version papier ou dématérialisée du document de planification. Certains contenus sont en effet extraits de leur contexte, dont nous avons décrit l'architecture complexe dans le chapitre 5 (cf. chap. 5, II.1.3), de sorte à être publiés sur internet. Les applications du Web 2.0 transforment la logique du « *document maître et des copies*<sup>877</sup> » pour « *une cascade d'états où l'information s'adapte à chaque condition de lecture et d'écriture*<sup>878</sup> ». Les énoncés du PLU(i) entretiennent alors un rapport inédit, et tour à tour :

- avec d'autres énoncés du PLU(i), appartenant à des pièces différentes (par exemple, le diagnostic et le règlement se font directement écho dans l'étape n° 7 de la *storymap* sur *Les liens nord-sud et leurs impacts sur les choix d'aménagement à Vitré*, alors que ces deux pièces se situent de part et d'autre du dossier final) ;
- avec d'autres énoncés normatifs ou prescriptifs, qui n'émanent pas du PLU(i) mais qui ont une influence sur l'aménagement du territoire ;
- avec des représentations de l'espace créatrices de paysage, qui sont d'abord valorisées en elles-mêmes, et non sous l'angle des décisions qu'elles engendrent dans le cadre de l'action publique.

L'intérêt est que le PLU(i) résonne - et raisonne - avec des informations de natures différentes, qui se retrouvent dorénavant sur le même plan. Dans l'autre sens, **le PLU(i) se fonde parmi des données de types divers, dans des formats divers**. Cela lui confère deux nouveaux statuts potentiels, sur le long terme : il acquiert une valeur d'archive de l'aménagement des paysages et il est aussi un jalon d'une histoire locale.

« L'essor du numérique ne se réduit ni à une nouvelle codification des contenus, ni à l'introduction d'un nouveau canal de circulation. C'est une transformation environnementale, qui affecte les **structures** et les **relations**. Une telle mutation ne déstabilise pas seulement des usages et des objets. Elle remet en question les modèles conceptuels qui servent à les formaliser. C'est dire que la pensée du **message et du document** qui fonde les sciences de l'information et de la communication, doit évoluer vers une pensée de la **traçabilité**<sup>879</sup>. »

Les *structures* et les *relations* auxquelles le PLU(i) nous avait « habitués » sont bel et bien modifiées :

- de la *juxtaposition*, on passe à l'*articulation* des contenus ;
- la *sélection* d'un énoncé en fonction d'une situation d'instruction donnée, est remplacée par l'*insertion* du cas particulier dans un récit auquel il doit participer ;
- la *répétition* du même argumentaire pour faire respecter le projet de territoire, s'efface au profit de la *refabrication* perpétuelle de l'histoire, à l'aune des situations rencontrées ;
- ce qui revient en somme à remplacer l'*application* des règles du PLU(i), par leur *interprétation*.

Avec la notion de *traces* ou de *traçabilité numériques*, on trouve un prolongement de la réflexion conduite à propos des règles d'urbanisme comme *signes* (cf. chap. 5, I.1.4, I.2.3). Nous avons posé que là où le *signe* porte la marque ou l'ambition du concepteur, à destination de l'interprète, la *trace* témoigne surtout d'une (re)construction de sens par l'interprète, à partir d'un matériau choisi comme source (cf. chap. 5, I.1.4, 3<sup>e</sup> temps). Nous pourrions donc dire qu'une fois inscrits dans la *storymap*, les contenus extraits du PLU(i) sont volontairement conservés comme *traces* par celui qui est l'auteur de la carte

<sup>877</sup> Louise Merzeau, « Du signe à la trace : l'information sur mesure », *Hermès, La Revue*, n° 53, 2009, p. 25.

<sup>878</sup> *Ibidem*.

<sup>879</sup> *Ibid.*, p. 21.

narrative. Les signes agissent toujours comme *signes*, surtout pendant la période de validité du PLU(i), mais ils deviennent également des *traces*.

Pourtant, l'information numérique ne connaît pas la distinction entre les deux puisqu'elle est uniquement et entièrement constituée de *traces* (adresses internet, coordonnées de géolocalisation, identifiants...). Selon les définitions que nous venons de rappeler, elle donne par conséquent la primeur à l'interprète, ou plutôt à celui qui consulte l'information, le paradoxe étant que ce dernier n'est pas forcément conscient d'effectuer un *traçage* par le biais de son activité : « *détachées de la personne qu'elles identifient, [les traces] sont ouvertes à d'infinies "refabrications" en fonction des stratégies et des besoins*<sup>880</sup> ». En outre - second paradoxe - parce que les données numériques sont *immédiatement* des *traces* sans passer par l'état de *signes*, on peut en perdre l'intentionnalité qui caractérise les énoncés du PLU(i) à la base. **Il est donc fondamental que le discours produit à travers la *storymap* soit réfléchi : soit il restitue le plus fidèlement possible le sens conféré au PLU(i) par ses auteurs, soit il s'en éloigne en prenant soin de l'indiquer voire de le justifier.**

### III.1.3. Le PLU(i) et les humanités numériques

En intégrant le PLU(i) dans un environnement numérique, nous cherchons à multiplier les *points d'accroche* et les *occasions* d'interprétation de celui-ci. Le régime de la *traçabilité* défini par Louise Merzeau concerne de fait les logiques profondes qui animent le PLU(i) à plus ou moins longue échéance. Ces dernières participent d'un « *double mouvement de reconstitution des cycles et de reconstruction des contenus "à la volée"*<sup>881</sup> », qui s'illustre de manière différente au sein des deux temporalités d'usage des *storymaps* que nous avons précédemment dégagées (cf. II.2.2 et II.2.3) :

- **durant la période de validité du PLU(i)**, l'accès aux informations inscrites dans la *storymap* se fait « *à la volée* » en entrant par les points, mais la reconstitution du processus d'élaboration à des fins de *justification* s'aide des liens qui entourent ces points ;
- **durant la période de révision générale du PLU(i) et au-delà**, c'est l'ensemble du parcours qui est évalué à travers le défilement des étapes, puis l'attention se concentre sur des points en particulier car ils recomposent parfois à eux-seuls des « *cycles* » qui nourrissent l'*interprétation* (i.e. les *points de référence moteurs* ou *pivots* qui se situent à la croisée de plusieurs perceptions ou de plusieurs séquences historiques).

Cette multiplication des entrées dans le PLU(i), *via* la *storymap*, fait écho à d'autres projets qui se déploient dans le cadre de la recherche en sciences humaines et sociales. Nous pensons en particulier au programme Collecta conduit par Anne Ritz-Guilbert, historienne de l'art, et Sophie Fétro, *designer*, ayant pour dessein de numériser et de réunir sur une même plateforme numérique la collection de François-Roger de Gaignières (1642-1715). Au tournant des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle, de Gaignières a parcouru le royaume de France, accompagné du dessinateur Louis Boudan, afin d'effectuer des relevés de certains fleurons du patrimoine français<sup>882</sup> - avant qu'ils ne soient désignés comme patrimoines, plus d'un siècle plus tard. Ses dessins sont très divers puisqu'ils représentent des profils topographiques de villes, des vues de bâtiments (essentiellement religieux), des pierres tombales, des statues, des tapisseries, des vitraux...etc. Ce sont des sources qu'il n'est pas rare de voir mobilisées mais elles sont méconnues, car peu contextualisées. L'intérêt de s'associer un *designer* afin de concevoir la base de données et le site internet,

<sup>880</sup> L. Merzeau, art.cit., p. 21.

<sup>881</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>882</sup> Anne Ritz-Guilbert, *La collection Gaignières : un inventaire du royaume au XVII<sup>e</sup> siècle*, Paris, CNRS Éditions, 2016.

est à la fois de traduire numériquement le système de classement adopté par le collectionneur, dans l'inventaire de 1711, et de mettre virtuellement en lien les dessins avec leurs copies et usages ultérieurs. Or la fortune critique et artistique de la collection Gaignières est riche jusqu'à nos jours. La plateforme numérique prévoit donc une entrée par le biais d'une recherche avancée, ou bien une circulation libre au gré des renvois qui s'effectuent tout au long de la navigation.



Figure 180 : Capture d'écran de la page d'accueil de la plateforme numérique Collecta, dédiée à la collection Gaignières



Figure 181 : Capture d'écran de la notice correspondant à « Autre plan de la ville de St-Malo en Bretagne » sur la plateforme Collecta. Deux liens en bas à gauche proposent de « reconstituer le recueil d'origine » ou d'accéder à « l'inventaire détaillé du recueil d'origine ».

Il s'agit également de « réassembler les documents selon d'autres combinaisons intellectuelles et visuelles<sup>883</sup> » afin de susciter de nouveaux questionnements. L'un des derniers en date, qui fera l'objet d'un colloque les 15 et 16 septembre 2022 « Inventorier et cartographier les savoirs », nous interpelle par la proximité

<sup>883</sup> Cf. le « projet Collecta », tel que présenté sur le site web qui accueille la collection numérisée. Adresse URL : <https://www.collecta.fr/contenu-projet-collecta.php>.

avec notre propre étude. Évidemment, l'accroche spatiale y est pour beaucoup, puisque l'appel à communications insiste par exemple sur la géographie des savoirs au XVII<sup>e</sup> siècle, à laquelle les travaux de Gaignières et Boudan participent, sur la géographie métaphorique de la collection en elle-même (entre territoire du cabinet de curiosité, territoire du classement, et territoire du voyage) et sur la géographie des familles de l'Ancien Régime, dans le sens où le dessinateur représente les monuments et les marqueurs spatiaux des territoires de la noblesse, ainsi que les armoiries<sup>884</sup>. L'effervescence intellectuelle est même portée plus loin, en posant la question d'une première mise en récit du patrimoine par un Gaignières précurseur, et en mettant en lumière la capacité frappante et troublante du numérique à révéler la place centrale de l'image dans la construction de la collection. Que nous apprend la révolution numérique sur la culture visuelle de l'Ancien Régime<sup>885</sup> ?

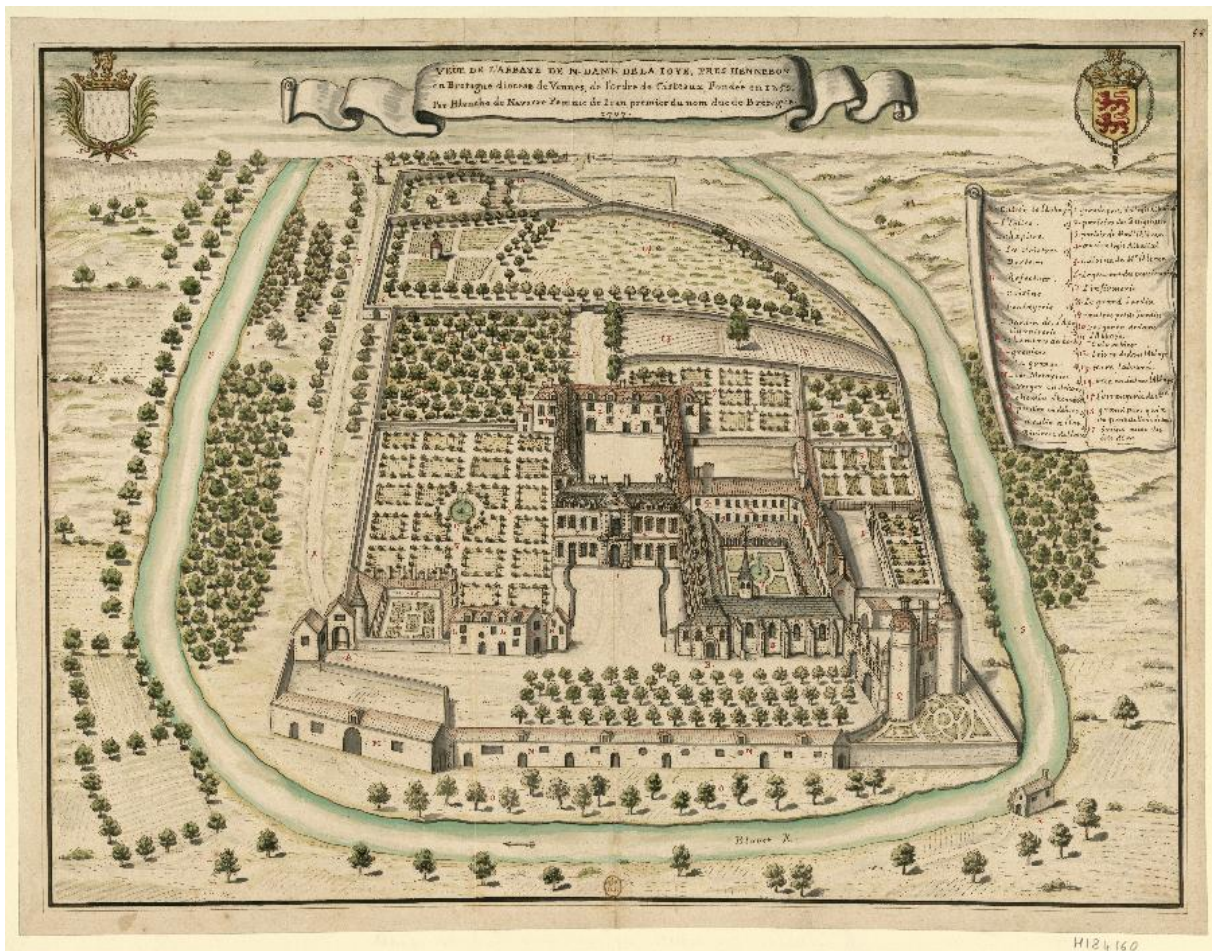


Figure 182 : « Vue de l'abbaye de Notre Dame de la Joye, près Hennebon en Bretagne diocèse de Vennes, de l'ordre de Cisteaux fondé en 1250 par Blanche de Navarre, femme de Jean 1<sup>er</sup> du nom duc de Bretagne », Louis Boudan, 1707, collection Gaignières, BNF Gallica (numéro d'inventaire à la BNF : VA-410-FT 4)

On voit comment la diversification de l'accès aux documents - et nous associons, sans plus de suspense, le PLU(i) à cette formulation large - ouvre les perspectives. L'inscription du PLU(i) dans l'univers des humanités numériques ne contribue pas seulement à rendre sa lecture plus dynamique et son application plus respectueuse des dynamiques paysagères, elle le confronte à d'autres champs du savoir qui se tournent également vers les innovations du numérique afin de mieux comprendre leurs

<sup>884</sup> Appel à communication « Inventorier et cartographier les savoirs », 15-16 septembre 2022, École du Louvre, [consulté le 20.05.2022]. <https://collecta.hypotheses.org/403>.

<sup>885</sup> *Ibidem*.



**objets.** Le développement de notre propos a réaffirmé à quel point nous concevons les *storymaps* aussi bien comme des outils d'aide à l'action publique (leviers opératoires), que comme des outils d'analyse des représentations paysagères puissants (outils heuristiques). En premier lieu, ils se veulent des instruments de suivi efficaces qui œuvrent dans le sens de la continuité des politiques publiques. En second lieu, ils nous semblent apporter des billes à la question générale et transdisciplinaire de la *mémoire*, tant du point de vue du rapport qui s'établit entre la *mémoire* et l'espace dans l'esprit humain, et de la place occupée par le paysage dans cette relation, que des techniques qui visent à collecter et sauvegarder cette *mémoire*. Le programme Collecta répond par exemple à ce double chantier de recherche.

### III.1.4. L'intérêt de la sortie sur le terrain : l'espace en partage et le temps en arrêts (sur image)

Ce second point est l'occasion de revenir sur la **méthode d'élaboration des *storymaps***, en amont de leurs potentialités techniques, de leurs contenus et de leurs discours mis au service des mondes opérationnels et scientifiques, selon les modalités explicitées ci-dessus. Cette méthode a été présentée comme expérimentale dans ce chapitre, et mérite d'être approfondie en s'appuyant sur **quelques aspects phares**, qui nous semblent constituer des clés pour un transfert aux collectivités. Le **retour au terrain se situe au cœur de cette méthode**, c'est lui qui offre toutes les ouvertures à saisir afin d'imaginer des *storymaps* adaptées aux besoins des acteurs locaux. Pour Vitré, nous les avons focalisées sur des espaces ou des relations spatiales spécifiques, mais un angle thématique, tel que « paysage et énergie », « paysage et patrimoine », ou encore « paysage, agriculture et circuits courts » pour ne citer que quelques exemples au hasard, serait envisageable.

La sortie sur le terrain comporte des avantages afin de **stimuler le dialogue entre acteurs**. En plus d'être essentielle au montage du PLU(i) (cf. I.4 et I.5), elle s'avère un temps précieux d'échanges autour du document approuvé, permettant de **prendre un peu de recul**, par rapport au processus de planification qui s'est achevé quelques semaines ou mois auparavant. Dans l'arbre de décision destiné aux élus (cf. I.5), une à plusieurs sorties sont préconisées **à l'occasion de révisions « allégées » ou de modifications du PLU(i)**. On pourrait imaginer que la constitution d'une *storymap* s'échelonne durant ces sessions de travail sur le terrain, ou du moins que celles-ci soient mises à profit afin de la préfigurer et/ou de la compléter<sup>886</sup>. En effet, ce sont des procédures d'évolution moins lourdes que la révision générale du PLU(i). Il s'agit de réaliser quelques amendements, liés à des dysfonctionnements révélés par la mise en œuvre du document d'urbanisme, ou bien dus à l'avancée d'un projet d'aménagement, nécessitant de revoir à la hausse ou à la baisse certaines exigences formulées au départ. Pendant ces séquences assez courtes, on n'a ni le temps ni le droit de revenir à la source du projet de territoire, mais il faut la garder en mémoire pour continuer à en traduire l'esprit. En matière de paysage, cela signifie qu'aucune séance de diagnostic n'est prévue afin de prévenir les impacts des modifications, c'est pourquoi il est important de connaître la ou les trames paysagères sur lesquelles le PLU(i) se fonde. Nous avons pu constater que les références convoquées par les acteurs lors des promenades s'étendent au-delà du contexte de la planification territoriale, de quoi (ré)alimenter la réflexion, notamment au cas où les bases paysagères seraient faibles dans le PLU(i). Le **besoin de capitaliser sur une mémoire des arbitrages passés en matière de paysage, en même temps que d'en faire le récit** apparaît alors nettement à ce moment-là.

<sup>886</sup> Autrement dit, il n'est pas trop tard pour les EPCI et les communes étudiées dans cette thèse qui souhaiteraient se doter de cet outil !

En tant que personne extérieure aux territoires enquêtés, nous avons remarqué des différences entre l'entretien semi-directif ou la réunion en salle d'une part, et l'exercice de la marche commentée d'autre part. **La sortie revêt un caractère moins formel et incite à partager des *points de vue in situ***, tandis que le face à face *ex situ* encourage plutôt les locuteurs à défendre alternativement leurs positions. Grâce au dédoublement du *point d'observation* et du *point de vue*, et aux dynamiques d'aller et retour qui s'exercent entre eux, il semble possible de faire du premier, dans la *storymap*, un *terrain neutre*, plus qu'un *terrain d'entente*. Sachant que la *storymap* a de toute façon vocation à nourrir un récit évolutif, les balises qui y sont consignées sont censées pouvoir mémoriser des *points de vue*, voire en abriter d'autres à l'avenir, si elles sont réactivées comme point de départ d'un nouveau projet. L'espace agit donc comme une tierce personne qui serait chargée de la médiation entre les acteurs, sans prendre parti. Nous pensons que ce constat est valable, bien que la personne qui enclenche le processus de *storymapping* ait directement participé à la démarche de planification et œuvré à la conception du PLU(i). **En l'absence d'observateur totalement impartial, tel que le chercheur peut l'être, le plus à même d'engager et de superviser cette tâche est sans doute l'agent (inter)communal**, en tant qu'intermédiaire entre le bureau d'études et l' élu. Il a l'avantage, en général, outre sa longévité dans les affaires publiques locales par rapport à l'un, et sa position en retrait de la politique par rapport à l'autre, d'avoir une perception plus globale et/ou transversale des enjeux d'urbanisation. Toutefois, sa maîtrise des dossiers, et notamment du PLU(i), ne l'empêche pas de consulter à nouveau les élus, de sorte à élaborer la *storymap*. Concernant les urbanistes et autres professionnels de l'aménagement ayant été mandatés pour rédiger le PLU(i), il sera certainement plus facile de les solliciter dès la finalisation du dossier, à moins qu'il ne soit prévu de les missionner ultérieurement. L'agent devra s'imprégner de la perception des autres acteurs (auxquels peuvent s'ajouter un instructeur du droit des sols, un habitant ayant participé à un atelier de concertation pendant le montage du PLU(i)...) et l'articuler avec la sienne, **pour aboutir à des narrations spatialisées qui ne soient pas concentrées sur le récit de tel ou tel acteur**. Du reste son statut de technicien, en tant que garant du suivi et de la coordination des politiques publiques, lui permet-il éventuellement de lancer des pistes afin de guider la ou les sorties. Soit il propose de travailler sur des thématiques d'aménagement, pour prendre de la hauteur, soit il axe plus directement la rencontre sur les problématiques de mise en œuvre du PLU(i), tout en gardant à l'esprit que l'idée consiste aussi à tisser des connexions entre le PLU(i) et les dispositifs qui sont déployés par ailleurs. **Les étapes sont donc les suivantes :**

- **organiser des séances sur le terrain avec les personnes qui ont élaboré le PLU(i)** et/ou profiter de celles qui sont prévues dans le cadre de révisions simplifiées et de modifications du document ;
- il semble préférable de **réserver chaque sortie à un type d'acteur** pour faciliter l'échange et l'enregistrement des informations recueillies (écrit ou audio) ;
- **donner pour motif un point d'étape sur les aménagements en cours**, en fléchant sur un sujet en particulier, ou en laissant l'acteur libre de son retour critique ;
- **prendre note des stations effectuées** sur une carte (papier, numérique, ou GPS), ainsi que **des références aux instruments d'action publique mais aussi des anecdotes, souvenirs, images plus ou moins anciens, associés aux lieux**, et **faire des photos** d'après ce qui est montré ou évoqué par la personne ;
- **confronter ces données au PLU(i) en vigueur** et **choisir des trames narratives** qui permettent de les associer ;
- **verser les points de référence dans des *storymaps*** dont le nombre et l'agencement interne peuvent être continuellement revus, le plus important étant de sauvegarder les stations dans l'espace et les contenus associés.

Il peut en effet être difficile, en tant que technicien des collectivités, de se figurer avoir et prendre le temps nécessaire afin de mener ce chantier. C'est pour cela qu'il est important de disposer d'un **outil évolutif**, que l'on a la possibilité d'ouvrir à tout moment afin de rajouter un point dans la *storymap*. Le processus pourrait même être le suivant : positionner des points provisoires suite à une réunion, puis les confirmer et les agrémenter de contenus multimédias après une vérification sur le terrain. Dans ce cas, on comprend pourquoi toutes les sorties sont utiles, même celles qui sont programmées en dehors de ce contexte de *storymapping*. **Une fois la *storymap* ouverte, il faut l'envisager comme un travail au long cours, un fichier vers lequel on revient régulièrement** et qui ne se conçoit d'ailleurs pas en termes de finalisation à l'image d'un document classique. Il existe simplement **deux modes de mise à jour qui s'alternent** : les ajouts ponctuels et rapides, ou la réorganisation de la *storymap* en fonction d'un ordre, de séquences chronologiques, de thématiques, quand son discours se précise. Autant les points de la *storymap* sont des arrêts sur image, autant la construction de la *storymap* est un processus plus ou moins continu. L'idée est qu'une *storymap* qui se referme, quand la trame est épuisée, laisse de toute manière la place à une nouvelle.

Pour finir, **la marche est le moyen de réancrer spatialement certaines réflexions qui restent ou deviennent parfois un peu hors-sol**, à force d'être discutées en salle ou virtuellement. Paradoxalement, c'est dans un outil numérique que nous proposons de concrétiser ce retour au terrain. Sa plus-value nous paraît être la carte, à travers laquelle une histoire est racontée. La déambulation dans l'espace aide également à construire cette narration. La *storymap* est le lieu où s'opère la convergence, à travers les *points de référence* qui jalonnent le récit, entre *point d'observation* et dynamiques spatiales. Avec beaucoup d'optimisme et d'emphase nous dirions ainsi que **les deux grandes définitions du paysage (sensible et planimétrique)**, à la jonction desquelles la thèse a tenté de se positionner (cf. chap. 1), **trouvent un potentiel *terrain d'entente, cette fois-ci, dans les points de référence de la storymap***. Véritables portes de communication entre la 2D et la 3D, entre les réalités physiques et les représentations humaines, dans le sens vertical<sup>887</sup>, ils sont secondés par les liens narratifs qui contribuent aussi à accomplir une telle réconciliation dans le sens horizontal<sup>888</sup>.

<sup>887</sup> À rapprocher des « *points chauds* » de Michel Serres, *op.cit.*, cf. II.2.1.

<sup>888</sup> À rapprocher des travaux de Christopher Tilley, *op.cit.*, cf. chap. 5, III.2.3.

## Conclusion

---

Cette partie a tenté une ouverture opérationnelle en préfigurant la réalisation d'outils d'aide à l'action en faveur des paysages, destinés aux acteurs de l'aménagement local. Ainsi, il répond à l'objectif annoncé dès l'introduction générale de la thèse, à savoir mobiliser les résultats de l'enquête de terrain en vue de dessiner des pistes d'amélioration pour la prise en compte du paysage dans les PLU(i). Bien qu'elles s'adressent en priorité aux territoires bretons, en considération de nos conventions de recherche avec la Région Bretagne et le Département d'Ille-et-Vilaine, elles sont exploitables pour le montage d'autres PLU(i) en France. Elles se verront concrétisées sous la forme d'un guide, qui sera rédigé à l'issue de la thèse en partenariat avec les mêmes services (régional et départemental), et diffusé à l'échelle des EPCI et/ou des communes bretonnes afin de nourrir leurs réflexions en cours. Nous avons en effet tenu à ce que ces dispositifs ne concernent pas uniquement les procédures de révision générale<sup>889</sup>, mais aussi celles, plus légères, de modification et de mise à jour.

Tandis que les indicateurs de paysage proposés à la fin des chapitres 3, 4, 5 visent une évaluation assez classique du PLU(i), orientée toutefois vers le contexte et le processus d'élaboration du document - ce qui fonde leur originalité - l'arbre de décision, les calendriers types et les *storymaps* présentés ici, ont vocation à servir d'appui à la réalisation des PLU(i). En effet, notre intention n'est pas de révolutionner le contenu du PLU(i), d'autant plus qu'il est voué à obéir de plus en plus à un géostandard numérique. En revanche, il est intéressant de disposer de supports en parallèle, que nous envisageons comme des trames ou des canevas pour accompagner l'action, sur le plan temporel comme sur le plan spatial. Ils prolongent ainsi l'idée qu'il est possible d'assumer une traduction du paysage dans le PLU(i) qui ne soit que partielle. Non seulement l'interprétation se charge de le « reconstruire », mais des outils le repositionnent dans un processus ou un  *récit*  de construction plus long en termes de durée. On aboutit alors à un autre type de traduction que réglementaire, néanmoins ce sont toujours les mêmes mécanismes de transcription documentaire qui sont activés. Les vecteurs et les formes offrent plus de latitudes, de sorte à rendre de véritables dynamiques de paysage, croisant éléments matériels et regards d'acteurs. Les trajectoires de planification territoriale s'adaptent ainsi aux trajectoires paysagères, et bien que les échelles de temps et d'espace soient différentes, elles dialoguent entre elles pour une meilleure articulation. Le mode « d'intervention » s'en trouve alors modifié, puisqu'il est moins question d'inscrire le paysage dans le PLU(i), que d'inscrire le PLU(i) dans le paysage déjà appréhendé par les décideurs locaux, afin de prolonger ces perceptions et/ou initiatives en place.

---

<sup>889</sup> Pour rappel, nous avons eu pour notre part accès à des procédures d'élaboration ou de révision générale.



## Conclusion générale

---

La conclusion générale résume **les bilans dressés à chaque fin de chapitre**, tout en en proposant une **relecture globale et thématique, en trois parties**. Elle se charge surtout d'esquisser **des directions de recherche** qui puissent prendre le relai de ce travail. Ainsi, les résultats concernant chacun des terrains d'enquête par exemple, qui ont été spécifiés dans les passages conclusifs du corps de thèse, ne seront pas rappelés ici.

### Entrés par la petite porte, les acteurs de l'aménagement sortent par la grande...

Le point de départ de la thèse est centré sur **la problématique de traduction du paysage en plan**, au sein des PLU(i). Le prolongement, ou l'idée induite derrière cette interrogation est que l'intégration de la dimension paysagère dans les documents d'urbanisme à l'échelle (inter)communale est **une garantie pour un aménagement respectueux et/ou créateur d'espaces où il fait bon vivre**. Autrement dit, les PLU(i) « paysagers » favoriseraient le (ré)aménagement de cadres de vie répondant aux attentes de la population, et s'inscrivant harmonieusement dans les continuités existantes, qu'elles soient écologiques ou sociales (les usages et l'histoire associés aux lieux)<sup>890</sup>.

**Le lien aux documents d'urbanisme approuvés, à leur matérialité graphique et en particulier cartographique**, comme vecteurs possibles de cette action, **a donc été très fort**, dès le démarrage de la démonstration, et s'est trouvé conforté de chapitres en chapitres. Ce parti pris n'excluait pas les faits et gestes d'acteurs du tableau général de l'enquête, puisque ce sont les processus de traduction du paysage, à l'intérieur des procédures de planification territoriale sélectionnées en Bretagne, qui ont été visés. Le décryptage de ces processus et de ces procédures, que nous avons fait le choix d'étudier alors qu'ils étaient en cours, entre 2018 et 2020, nous mettait nécessairement sur la piste des choix effectués par les concepteurs des PLU(i), d'autant plus que nous nous sommes servi de leurs discours comme matériaux privilégiés. Ces derniers ont été analysés en tant que *formulation(s)* d'une politique en construction, c'est-à-dire comme agents premiers de l'éventuelle traduction du paysage en son sein.

Néanmoins notre intention de base était de scruter **l'évolution du paysage**, certes comme thématique d'aménagement, donc formulée par des acteurs, mais surtout, **telle que prise en charge dans un contexte malaisé, ou encore peu habituel** pour la majorité des communes en France. Par conséquent, l'objet paysage - au sens d'objet d'étude - était notre point de mire, et nous paraissait déterminer (ou non) les jeux d'acteurs selon qu'ils s'en souciaient (ou non), dans la préfiguration des aménagements futurs. Étant donné que cet objet a été observé sous l'angle de sa *déconstruction* (analytique) tout au long de l'élaboration des PLU(i), nous avons mobilisé **un raisonnement morphologique**, inspiré de deux champs théoriques réunis : la géographie du droit (*formes du droit*) et l'archéogéographie (*formes du paysage*). Nous avons premièrement mis ces éléments conceptuels à l'épreuve du choix des instruments d'action publique, afin d'expliquer le rôle des PLU(i) en matière de paysage, combinés à d'autres outils. Ils ont deuxièmement constitué la trame d'une observation détaillée des mécanismes de traduction du paysage dans le temps calibré de la rédaction des PLU(i), de sorte à identifier nettement quels aspects et quels enjeux apparaissaient selon les séquences préétablies à l'avance. L'attention spécifique pour la succession des

---

<sup>890</sup> Selon la définition fournie par la *Convention européenne du paysage* de 2000, qui intègre à la fois les interrelations socio-spatiales et les perceptions des populations.

étapes, décrivant une trajectoire temporelle, a été placée au cœur de l'enquête, de même que la *forme* de cette trajectoire, entre *inflexions* et *bifurcations*. La lecture des PLU(i) finalisés en 2020-2021 s'est également faite à l'aune des *signes* qu'il contient, comme réceptacles (par essence morphologiques) d'un sens pas toujours facile à interpréter.

**Or, le principal bilan de cette stratégie de recherche nous pousse *in fine* à reconnaître le caractère primordial des acteurs dans les processus ciblés.** Bien qu'ils n'aient pas été occultés, le bref rappel de la méthodologie d'approche employée montre que leurs *comportements*, au-delà même de leurs interventions - par l'intermédiaire des leviers activés et de leurs décisions - n'étaient *a priori* pas pensés comme des facteurs déterminants. Impossible de ne pas penser ici à la révélation qui clôtura la *Recherche du temps perdu*, et qui édifie la clef de voûte de l'œuvre cathédrale :

« Aussi, si elle m'était laissée assez longtemps [la force] pour accomplir mon œuvre, ne manquerais-je pas d'abord d'y décrire les hommes, cela dût-il les faire ressembler à des êtres monstrueux, comme occupant une place si considérable, à côté de celle si restreinte qui leur est réservée dans l'espace, une place au contraire prolongée sans mesure puisqu'ils touchent simultanément, comme des géants plongés dans les années à des époques, vécues par eux si distantes, entre lesquelles tant de jours sont venus se placer - dans le Temps<sup>891</sup> ».

Les résultats des trois analyses conduites ramènent les *manières d'agir* sur le devant de la scène :

- le chapitre 3 met en corrélation l'inscription du paysage dans le PLU(i) et **la façon dont la politique est menée à l'échelle locale**, faisant à la fois ressortir des capacités plus ou moins ancrées à s'approprier les instruments, et l'importance des relations entretenues entre les habitants, les élus - communaux et intercommunaux - et les experts ;
- le chapitre 4 dévoile l'importance des **réactions d'acteurs**, que nous avons nommées « réactions paysagères », à des moments où le montage du PLU(i) est perturbé, qui s'appuient sur des habitudes déjà installées ou qui contribuent à forger une attitude nouvelle face à l'incertitude ;
- le chapitre 5 révèle que les formes utilisées pour traduire le paysage dans le PLU(i) dépendent des **compétences et du statut** de la personne qui coordonne la séquence réglementaire du processus, et qu'elles sont ainsi dues à **une perception** différente de l'espace.

**Ces traits mis en lumière par l'analyse, suggèrent que la prise en compte du paysage dans le PLU(i) et à travers lui, dans l'aménagement du territoire, serait associée à des *manières de faire*.** Cette expression ne cherche pas à désigner des actions ou des postures bien arrêtées, qui disqualifieraient d'emblée certains profils. Elle souligne le fait que la traduction du paysage n'est pas seulement affaire d'instruments, de moteurs et de dynamiques instillés çà et là dans le processus, ou de formalisations graphiques. Plus précisément, **ces éléments résultent d'une *pratique*** - le singulier ayant valeur de généralité et n'excluant pas la pluralité -, qui a **déjà été éprouvée** par l'acteur en amont et/ou qui **se consolide au fur et à mesure** de l'élaboration du PLU(i). Cela revient en somme à insister sur l'écosystème dans lequel le PLU(i) s'insère, sur le rythme de sa construction et sur la spatialisation de ses énoncés, qui sont des dimensions dans lesquelles s'exerce cette *pratique*. **Quelles sont ses caractéristiques distinctives ?**

Il s'agit tout d'abord d'une faculté de l'élu à se servir - voire à manipuler - des outils du PLU(i) selon des besoins et des projets nettement identifiés. En plus de cette aisance eu égard aux dispositifs techniques, il sait articuler *proximité* et *distance* avec les autres acteurs, en fonction des contextes d'action.

<sup>891</sup> Marcel Proust, *À la recherche du temps perdu*, VII : Le Temps retrouvé, dernière phrase, 1927.

Ensuite nous nous sommes intéressée à la capacité des élus, mais aussi des techniciens et des bureaux d'études à « rebondir » en cas d'imprévu, et à « sauter sur l'occasion » du changement pour réinterroger des connaissances semblant pourtant acquises au sujet des paysages. En résumé, le principe est de tendre vers une adaptation perpétuelle des trajectoires temporelles, en abandonnant l'idée d'une chronologie linéaire et orientée vers un potentiel passage à l'action à la clef. Le processus produit aussi de nouveaux savoirs et crée des opportunités et des retombées positives là où on ne les soupçonnait pas forcément. Enfin, l'attitude qui complète la description que nous pouvons esquisser à partir de nos résultats, est celle d'une mémorisation des débats locaux sur plusieurs décennies. L'adoption du récit comme mode d'expression voire de gestion de l'aménagement, quel que soit l'ancienneté du rapport au territoire, possède des atouts certains en vue de proposer une transformation des paysages en cohérence avec le passé. L'idée est également celle d'une transmission aux futurs « décideurs » de tous ordres (professionnels, élus, habitants participant à l'action publique). Cela n'implique pas toujours de faire le choix d'une continuité, et même la rupture, parce qu'elle se dessine en regard de ce qui précède, est éventuellement une preuve de la maîtrise de l'évolution des paysages.

À terme, le bilan est celui d'une habileté à *agencer* les instruments, les relations entre acteurs, ce qui est hérité (l'existant), par rapport à ce qui est « inventé ». C'est un dosage entre le vernaculaire d'une part, et le politique ou le juridique d'autre part. Ce savant mélange se déploie dans la parole et les discours, les interactions sociales, les savoirs et savoirs-faires mis à profit. Il s'ensuit que le PLU(i) n'est pas un langage approprié pour une traduction *intégrale* du paysage, comme supposé dans l'hypothèse de travail générale ; mais que le premier (le PLU(i)) participe de la répartition et l'équilibre des forces qui façonnent le second (le paysage). Ce que nous n'avions pas anticipé en revanche, ce sont les stratégies de gouvernance qu'il recouvre, et qui déterminent son usage. Il sera ainsi purement réglementaire ou davantage sollicité en termes de projet, en fonction de son échelle d'application et des expériences vécues antérieurement par les acteurs locaux. **Comment ce comportement peut-il être le gage d'une action paysagère ?** En effet, il s'agirait bien là de conclure à une *gouvernance paysagère* au lieu d'interventions éparées sur le paysage. Cependant, les critères développés ci-dessus qualifient-ils une action *par* le paysage, comme théorisée par Hervé Davodeau ? Ils nous semblent reposer sur des mécanismes plus généralement attribués aux maires « *entrepreneurs politiques*<sup>892</sup> », dans le cas des élus, et aux techniciens sensibles aux rythmes et aux pôles parfois contraires de la politique. Ces acteurs savent gérer des situations complexes et provoquent parfois même des déséquilibres sur le plan organisationnel, dans le but d'innover. Ils ont tendance à nouer des partenariats et sont souvent force de propositions. Ils jonglent facilement entre différents enjeux et le paysage fait rarement surface comme thématique à part entière, posant une réelle ambiguïté. **Faut-il s'accorder sur le principe contre-intuitif que le paysage est là où il n'est pas mentionné, donc *objectif* ?** Nous ne sommes pas la seule à évoquer cette probabilité<sup>893</sup>, qui rend le suivi de l'action particulièrement épineux, surtout dans l'optique de s'appuyer sur des indicateurs de paysage.

Cette sortie des acteurs par la grande porte incite à ouvrir sur une **perspective anthropologique de l'action publique**. Ce type d'enquête permettrait de prolonger la nôtre en ce sens qu'elle perpétuerait l'intérêt pour les configurations d'outils, d'acteurs, d'espaces et de séquences d'action, que nous jugeons essentiel afin de traiter le sujet<sup>894</sup>. Nous avons par exemple convoqué les travaux de l'anthropologue Tim Ingold dans le corps de la thèse (cf. chap. 4, I.1.3), au sujet du temps du paysage, mais une véritable

<sup>892</sup> David Huron, « Une typologie des maires entrepreneurs politiques comme aide au conseil dans les mairies », *Politiques et management public*, vol. 19, n° 2, 2001, p. 63-81.

<sup>893</sup> Bertrand Folléa, *L'archipel des métamorphoses, La transition par le paysage*, Marseille, Parenthèses, 2019.

<sup>894</sup> Philippe Lavigne Delville, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays "sous régime d'aide" », *Anthropologie et développement*, n° 45, 2017, p. 33-64.



recherche sur l'action paysagère en politique dans ce champ disciplinaire mériterait d'être tentée. Ainsi, on accéderait certainement à une compréhension plus poussée de la *gestuelle* derrière les actes, un peu à la manière dont Michel Pastoureau s'interroge sur l'histoire des gestes, pour l'étude desquels les images du passé sont avares de renseignements<sup>895</sup>. Cette *pratique* de la « planification territoriale paysagère » en question, nous ramène aussi au livre de Gérard Chouquer *La terre dans le monde romain* (2010), croisant droit, anthropologie et géographie en vue de cerner les logiques de l'arpenteur, entre implantation du droit romain (entreprise coloniale) et reprise de règles coutumières<sup>896</sup>. Le rapprochement est valable, parce que le territoire planifié par les élus et les agents intercommunaux, ne coïncide pas toujours avec les représentations paysagères, en réalité souvent propres aux communes.

### **Pour une meilleure imbrication des formes du PLU(i) et des formes du paysage : pourquoi, comment et jusqu'où ?**

Un deuxième grand axe de conclusion peut être dressé autour des **résultats répondant** en propre à la **convergence imaginée**, dans le chapitre 1 (cf. II.2), **entre les formes du droit et les formes du paysage**. Pour mémoire, ce parallèle ne se fondait pas seulement sur la spatialité des secteurs tracés dans le zonage, et ne postulait pas non plus une simple superposition des deux types de formes. L'ambition était plutôt d'importer le principe d'une *hybridation* des formes, ainsi transmises sur la longue durée d'après les archéogéographes, au sein de notre décryptage du « droit en action<sup>897</sup> ». Le processus de traduction du paysage dans les PLU(i), était alors revisité sous l'angle d'une *déconstruction/reconstruction* de la notion, depuis la sélection des dispositifs d'action, jusqu'à l'interprétation des règles d'urbanisme.

- C'est finalement l'analyse du chapitre 4, concentrée sur l'intervalle de temps reliant la prescription à l'approbation des PLU(i), qui s'avère la plus concluante par rapport à ce fondement de la réflexion. **Le modèle de la résilience des systèmes dynamiques se révèle opérant pour penser la temporalité des processus d'élaboration intégrant le paysage**. Il fait basculer le présupposé de départ qui veut que la progression régulière et ininterrompue du processus, de la connaissance à l'action, guide la méthodologie. La prise en compte du paysage à des moments clés se voit remplacer par des phénomènes de décalage (des hiatus temporels) entre le canevas « type », fixé par le *Code de l'urbanisme*, et la réalité observée. Selon ce nouveau calendrier certes plus perturbé mais plus « réactif » le paysage est décomposé en thématiques et niveaux d'action (connaissance, projet, spatialisation, écriture, faisabilité, action) afin d'être mieux travaillé.
- À l'inverse, le chapitre 3, qui postulait une partition des sujets traités, des usages adoptés et des outils utilisés en fonction des contextes, recomposant ensemble un paysage dans sa totalité, met l'accent sur des stratégies politiques - comme rappelé plus haut - plus que techniques. Cela veut dire que c'est **l'articulation des relations entre acteurs** qui guide le choix des instruments par les élus, **plus que la matérialité des paysages**, entendue comme les éléments et les structures auxquels nous prêtons des valeurs et des fonctions.
- De même, le chapitre 5 montre la **faiblesse de la traduction du paysage par les formes** des énoncés dans les documents achevés et validés. En d'autres termes, les zones, les linéaires, et les points créés ne rendent pas ou peu compte des expériences et des arbitrages vécus pendant

<sup>895</sup> Michel Pastoureau, Simon Hasdenteufel, Xavier Mauduit, « Le Nom de la rose, quand le Moyen-Âge crève l'écran », *Le cours de l'histoire*, émission diffusée sur France Culture le 17 mai 2022.

<sup>896</sup> Gérard Chouquer, *La terre dans le monde romain. Anthropologie, droit, géographie*, Paris, Errance, 2010.

<sup>897</sup> Patrice Melé, « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures*, n° 72, 2009 [en ligne].

la période de construction du PLU(i), censés être les porte-voix des manières collectives de fréquenter l'espace. Pourtant, on observe que les formes aident à maintenir une cohérence d'ensemble de la traduction tout au long de la procédure.

- Le dernier chapitre (cf. chap. 7), réactive ce sujet, cette fois au prisme conjoint de l'espace et du temps. Les **trajectoires de remémoration des processus de planification** par les acteurs **se greffent sur des lignes de force du paysage**, telles que des vallées ou des franges urbaines. Ce constat vient compléter l'intérêt de se prêter à une géohistoire des structures paysagères, en particulier des espaces de fond de vallée, ainsi que l'entreprend Régis Barraud dans sa thèse<sup>898</sup>. Nous venons en quelque sorte ajouter ici un ultime volet à ce type de perspective, en insistant sur la capacité de ces espaces à devenir des trames d'un récit de l'aménagement, à la fois partagé, car prenant pour axe le même géosystème, et pluriel, par les points de vue qui y sont attachés. Au-delà des intentions et des affichages politiques, liés aux enjeux que condensent ces zones, se rencontrent deux tendances plus longues, que sont la mémoire des paysages à l'échelle humaine et celle de la vallée à l'échelle géohistorique.

En ce sens, et pour poursuivre l'hypothèse d'une concordance entre *formes du PLU(i)* et *formes du paysage*, qui nous semble stimulante afin de bâtir et d'ancrer le processus de traduction/interprétation dans la durée, nous prenons ici acte de l'*effectivité* de certaines **Orientations d'Aménagement et de Programmation thématiques** (cf. OAP thématique vallée de la Vilaine), **grâce à leur transversalité spatiale et thématique**. Ensuite, une analyse du processus de traduction, dans son intégralité et dans toutes ses dimensions (espace, temps, acteurs, outils d'action publique), gagnerait certainement à être retentée à l'aide du modèle de la *panarchie*, présenté au début du chapitre 4 (cf. chap. 4, I.1.3). Pour commencer, nous nous sommes lancée dans une adaptation du bassin d'attraction de C.S. Holling, qui avait déjà été mis à profit par Christina Aschan-Leygonie en 2000 pour explorer la résilience des systèmes spatiaux<sup>899</sup>. Or nous nous sommes aperçue que ce schéma théorique était également riche pour mener une réflexion sur les systèmes territoriaux - à entendre comme un espace, ses acteurs et ses politiques - et leurs évolutions. Malgré un discours médiatique saturé de résilience, nous pensons que ce paradigme est très propice à la compréhension des boucles de rétroactions tissées entre les trajectoires paysagères et les trajectoires de l'action publique territoriale.

Il va sans dire que cette enquête aurait été utilement enrichie d'une **observation des procédures d'autorisations d'urbanisme**, de sorte à suivre la vie des PLU(i) au-delà de leur approbation. Toutefois la finalisation des PLU(i) étudiés, entre 2020 et 2021, ne nous a pas permis de procéder à ces vérifications, qui auraient en outre nécessité le déploiement d'une nouvelle méthode de récolte des données à part entière. On constate en effet parfois qu'il ne suffit pas d'un PLU(i) « très réussi » pour empêcher ou modifier des aménagements peu qualitatifs. L'urbanisme opérationnel met en marche toute une chaîne d'acteurs et de motifs d'actions encore différents de ceux que nous avons décrits. Pour autant, nous avons noté **une propension de plus en plus forte à « déssectoriser » ou « décloisonner » les phases de planification**, des phases de mise en œuvre. Cela induit certainement une meilleure coordination à l'avenir entre les projets et les réalisations qui en sont issues. L'autre limite de ce sujet est peut-être aussi de considérer exclusivement **le PLU(i) comme porte de sortie et non comme porte d'entrée** des processus de traduction du paysage dans les documents d'urbanisme à l'échelle locale. Ce renversement de

<sup>898</sup> Régis Barraud, « Vers un "tiers-paysage" ? Géographie paysagère des fonds de vallées sud-armoricaines. Héritage, évolution, adaptation », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Bernard Bousquet, Nantes Université, Nantes, 2007.

<sup>899</sup> Christina Aschan-Leygonie, « Vers une analyse de la résilience des systèmes spatiaux », *L'Espace géographique*, tome 29, n° 1, 2000, p. 64-77.

perspective donne à voir d'autres stratégies, où le paysage peut aussi devenir un argument de l'aménagement, mais selon des processus et des leviers non mentionnés dans cette démonstration (cf. encadré 19).

### **Pour une (re)lecture habitante du PLU(i) : quelles interprétations ? quel rapport au droit de l'urbanisme ?**

Par l'intermédiaire des outils d'aide à l'action, et en particulier les interfaces numériques, la *dimension trajective*<sup>900</sup> du paysage et sa nature « en mouvement » sont mises en valeur. On est ainsi amené à réinterroger, par contraste avec la technique du *storymapping*, expérimentée dans le chapitre 7, ce que permet le PLU(i) en termes de *traduction* du paysage. Cependant, dès le départ, nous avons choisi de ne pas stigmatiser la carte du PLU(i), et nous avons émis l'hypothèse qu'elle recèle des moyens de *signifier* le paysage, pour peu que l'on s'apprête à l'*interpréter*. La *performativité* de ses énoncés, qui sont habituellement conçus (au mieux) comme des *représentations* d'idées ou d'intentions, était un des aspects majeurs que nous souhaitions tester. Il ne s'agissait pas tant de renouveler le débat, que de rouvrir une piste trop vite refermée à notre goût : nous avons cherché à « faire avec l'existant » en nous attaquant aux outils du PLU(i), comme Bruno Latour avec les *Politiques de la nature*<sup>901</sup>. D'une part, le paysage n'est pas statique et requiert un cadre dynamique, et d'autre part, le PLU(i), en tant qu'instrument de droit, se prête à l'interprétation. Nous avons postulé qu'une convergence entre les deux pouvait s'opérer sur cette base.

L'analyse conduite sur les premiers PLU(i) du corpus de thèse approuvés, a révélé que la traduction du paysage sous la forme de balises pour l'interprétation est une option peu exploitée par les acteurs de la planification territoriale. Il a plutôt tendance à être *représenté* que *signifié*, et par voie de conséquence, les documents graphiques n'ont pas ou peu le rôle de (re)créateurs de paysages - au moment de la lecture s'entend. Néanmoins, ce tout premier contact avec le PLU(i) n'est-il pas déterminant quant à l'orientation des projets individuels ? Il nous apparaît qu'une des suites à donner à l'enquête ici menée, serait de réévaluer les documents d'urbanisme au prisme des représentations citoyennes. L'objectif ne serait pas seulement de constater avec désarroi l'écart entre les perceptions du paysage et les règles, mais de saisir comment ces dernières sont reçues et « pratiquées » par les « maîtres d'usages », au-delà du cliché d'une attitude toujours hostile et rebelle au droit. Comment les esprits et les coutumes sont-ils imprégnés de ces cadres de pensée et d'action juridiques ? Comment le sujet ou l'enjeu du paysage y est-il mêlé ? Peut-il être repéré au travers de « *formes de juridicisation*<sup>902</sup> » de l'espace, plus souples et plus appropriées que le règlement d'urbanisme ? Quel est le rapport au règlement de PLU(i) et en particulier au zonage ? Comment accède-t-on à une logique d'ensemble quand on n'est ni décideur, ni *sensible* ou *sensibilisé* à la géographie ? Comment remplacer le repérage à la parcelle par un sentiment d'intégration dans des dynamiques plus globales, qui fondent autant de justifications - certes plus ou moins valables parfois - à ces normes ?

Toutes ces questions de recherche sont sous-tendues par celle de la nature du PLU(i), ou plutôt de sa/ses formalisations graphiques, telles qu'elles s'offrent à l'interprétation. Si Jack Goody inscrit les formes juridiques dans une logique de l'écriture<sup>903</sup>, le passage par les humanités numériques, qui mettent

<sup>900</sup> Cf. travaux d'Augustin Berque, dont *Médiance : de milieux en paysages*, Montpellier, GIP Reclus, 1990.

<sup>901</sup> Bruno Latour, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 2004.

<sup>902</sup> Olivier Barrière, « Le paysage façonné par le droit, entre la rationalité du droit positif et l'empirisme culturel juridique », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne], hors-série n°14, 2012.

<sup>903</sup> Jack Goody, *La logique de l'écriture : l'écrit et l'organisation de la société*, Malakoff, Armand Colin, 2018.

l'accent sur « comment l'on sait » plutôt que sur « ce que l'on sait<sup>904</sup> » mérite d'être considéré. Il nous semble que le PLU(i) a un rôle à jouer sur autre plan que celui de l'écriture, en investissant davantage le pouvoir de l'image - que Philippe Descola classe définitivement dans un tout autre régime que le texte<sup>905</sup> - ou de la cartographie.

Il est toujours difficile de poser le point final, en particulier pour ce type d'écrit. Il est le fruit d'une expérience à la fois scientifique, professionnelle et humaine vécue intensément. Le paysage est une formidable source d'aventures, tant physiques qu'intellectuelles, et nous espérons que nos lecteurs pourront sentir, à travers ces pages, à quel point nous nous y sommes jetée avec passion. À l'amour du raisonnement et de la découverte, nous y ajoutons désormais le goût pour l'enquête de terrain - celle du géographe - qui permet d'allier, de manière si utile au monde qui vient : le recueil de discours d'acteurs, l'articulation de nombreuses facettes du réel, la volonté de partager des connaissances, voire de *faire* et de renouer avec l'expérience pour mieux comprendre. C'est en somme une manière d'être actif dans le présent et pour l'avenir, qui n'ont jamais été aussi remplis de défis pour l'aménagement de l'espace. Peu importe finalement la façon dont le paysage est abordé, avec quels mots ou quels concepts. Il propose toujours des solutions innovantes, que nous espérons pouvoir continuer à creuser, au service des territoires et de leurs gestionnaires et habitants.

---

<sup>904</sup> Johanna Drucker, *Visualisation : l'interprétation modélisante*, Paris, Éditions B42, 2020.

<sup>905</sup> Philippe Descola, *Les formes du visible : une anthropologie de la figuration*, Paris, Éditions du Seuil, 2021.

**Encadré 19 : Où l'on voit que le PLU, à l'entrée du processus, doit être complété par d'autres dispositifs d'action publique : l'exemple de Cabourg et de ses « jardins ou parcs privés de qualité »**

Le PLU de la ville de Cabourg est un document relativement ancien et permissif. Pour lutter contre la spéculation foncière et immobilière des promoteurs qui a cours au sein d'un marché très tendu, la municipalité de Cabourg souhaiterait modifier son PLU. Le principe est d'éviter que ne sortent de terre des opérations d'ampleur comme les ensembles construits dans les années 1970. Ceux qui se situent sur le front de mer en particulier, défigurent le paysage balnéaire, insérés entre deux villas Belle Époque. Toutefois, le préfet demande pour cela de voir enclenchée une démarche de planification intercommunale, à laquelle un nombre suffisant de communes de Normandie Cabourg Pays d'Auge s'oppose pour bloquer la procédure. Prenant acte de cette impasse, la mairie a fait le choix de profiter de la procédure de transformation de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP) en Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP), entre 2016 et 2018, pour classer non seulement le bâti remarquable, mais aussi les jardins du centre historique. De la sorte, il est impossible de venir densifier ces parcelles en apposant de nouvelles constructions. On voit ainsi comment le paysage peut être un argument puissant de l'aménagement, qui se matérialise dans la mobilisation d'un outil spécifique (AVAP), venant s'adosser, voire s'hybrider au PLU. Les jardins classés se situent à la charnière entre patrimonialisation et enjeu d'urbanisme « classique ».

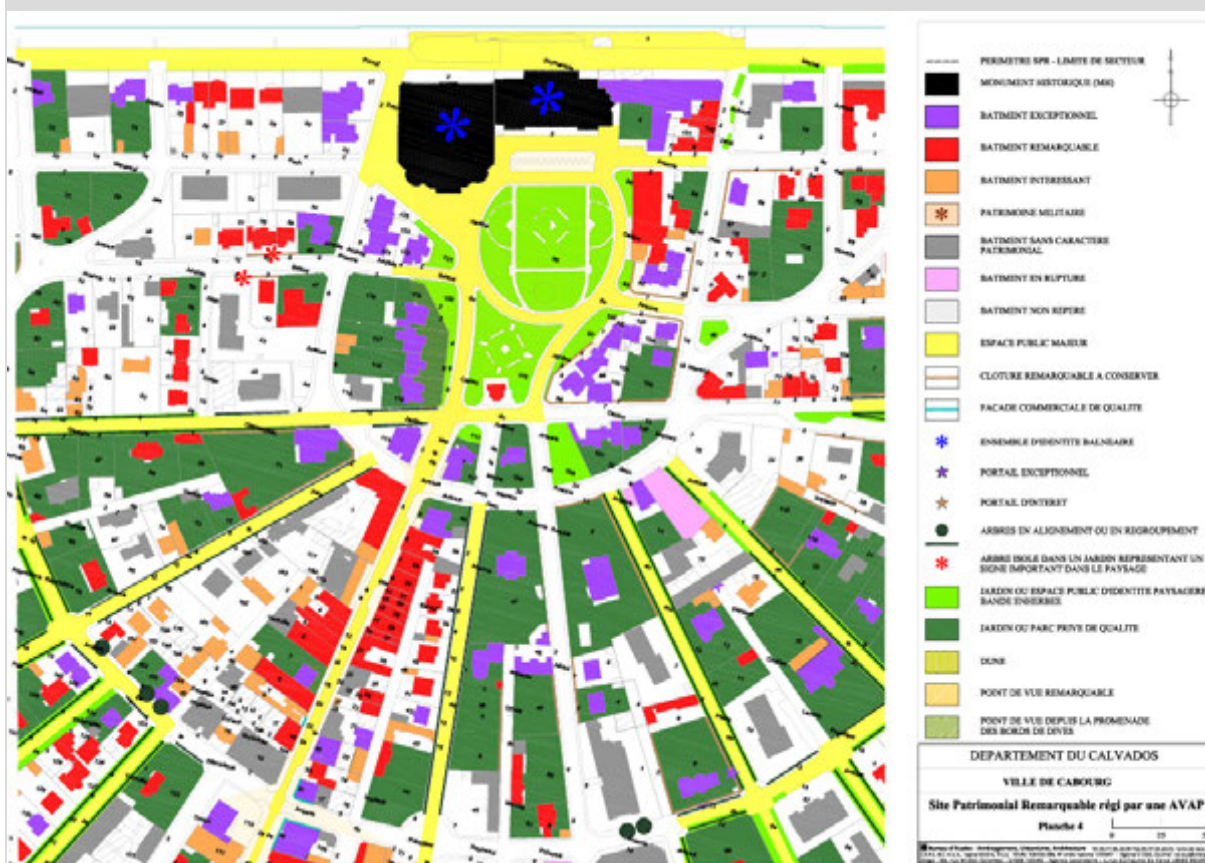


Figure 183 : L'AVAP de la ville de Cabourg, désormais Site Patrimonial Remarquable (SPR), 2018 (extrait)





# Bibliographie

---

## SOURCES (par ordre chronologique)

- *PLU de Vitré*, 2006.
- *PLU de Plélan-le-Grand*, 2013.
- *Atlas des paysages d'Ille-et-Vilaine*, 2015.
- *Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) de la ville de Vitré*, 2015.
- *Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP) de la ville de Vitré*, 2015.
- *Étude paysagère de Lorient agglomération*, 2016.
- *PLU de Clermont-Ferrand*, 2016.
- *PLH de Lorient agglomération*, 2017.
- *SCoT du Pays de Brocéliande*, 2017.
- *SCoT du Pays de Lorient*, 2018.
- *PLU de Calan*, 2019.
- *PLU de Quistinic*, 2019.
- *PLU de Lanester*, 2019.
- *PLU de Lanvaudan*, 2019.
- *Projet de PLU de Riantec*, arrêté en 2019.
- *PLUi de Dinan agglomération*, 2020.
- *PLU de Vitré*, 2020.
- *PLUi de la Communauté de communes de Brocéliande*, 2021.

## BIBLIOGRAPHIE

### Rapports, textes de loi... :

COLLECTIF PAP, « Appel pour le bon gouvernement de la transition écologique, énergétique et solidaire. À l'attention des candidats et des partis politiques dans la perspective des élections présidentielles et législatives 2022 », 2022.

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD), « Note d'étape. Enseignements à tirer des réponses au questionnaire », *Sensibilisation et formation des élus locaux dans le domaine du paysage*, 2021.

*Convention européenne du paysage*, Florence, 20 octobre 2000.

DIAZ Iago, LEROY Alexis, ROULAUD Loïck, *et al.*, « Atelier universitaire de la vallée de la Vilaine », master AUDIT, Université Rennes 2, Rennes, 2018.

DIREN Lorraine, « Guide méthodologique permettant d'intégrer les préoccupations paysagères dans les POS », 1998.

ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DE LA NATURE ET DU PAYSAGE DE BLOIS, « Étude prospective pour la valorisation des paysages du pays de Plouay », tome 1 et 2, 2012 [en ligne].

EPTB Vilaine, « SAGE Vilaine. Guide d'inventaire et de protection du bocage à destination des collectivités », 2018 [en ligne].

ÉQUIPE DE L'ANR PLU PATRIMONIAL, *Le PLU patrimonial, éclairages pour l'action*, Angers, 2019.



GALLAIS Arnould, LEMAIRE Leslie, COCQUIERE Alexandra, *Prescriptions nationales pour la dématérialisation des documents d'urbanisme*, Standard CNIG PLU, v2017d, février 2021 [en ligne].

GIORGIS Sébastien, DOUCET Jean au nom du Club paysage Île-de-France, « Prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme. Pour une meilleure prise en compte des paysages dans le cahier des charges des SCoT, PLU et cartes communales », DRIEE Île-de-France, 2013.

INSERGUET Jean-François, « Fiche 4 : Les cahiers de prescriptions ou de recommandations », in « L'écriture du règlement : problèmes généraux », GRIDAUH, 2012 [en ligne].

LUGINBUHL Yves, « Synthèse des résultats scientifiques du programme de recherche Politiques publiques et paysages », ministère de l'Écologie et du Développement durable, Cemagref, 2004.

MAIRIE-CONSEILS, « Paysage et documents d'urbanisme », 2005.

MAIRIE-CONSEILS, « SCoT et paysage », 2006.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, « Trame verte et bleue et documents d'urbanisme, guide méthodologique », 2013.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, *Les Atlas de paysage. Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages*, 2015.

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (DGALN, DHUP), *Les orientations d'aménagement et de programmation du Plan local d'urbanisme : guide de recommandations juridiques*, novembre 2019 [en ligne].

MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, « Loi Alur : le paysage dans les documents d'urbanisme », 2014.

*Recommandation du Comité des ministres aux États membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, Strasbourg, 2008.

SCHERRER Franck (dir.), « La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ? », Rapport final du PUCA, CNRS Rhône-Alpes, Institut d'Urbanisme de Lyon, 2008.

#### Ressources imprimées :

ABBOTT Andrew, *The System of Professions: an Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, Presses de l'Université de Chicago, 1988.

ABBOTT Andrew, *Time Matters: On Theory and Method*, Chicago, Presses de l'Université de Chicago, 2001.

ABBOTT Andrew, « Écologies liées : à propos du système des professions », in Pierre-Michel Menger (dir.), *Les professions et leurs sociologies : modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2003 [en ligne].

ABBOTT Andrew, « À propos du concept de *Turning point* », in Marc Bessin, Claire Bidart, Michel Grossetti (dir.), *Bifurcations. Les sciences sociales face aux ruptures et à l'événement*, Paris, La Découverte, 2009, p. 187-211.

ADOLFSSON Petra, LINDBLAD Jenny, PEACOCK Sophia, « Translations of sustainability in urban planning documents. A longitudinal study of comprehensive plans in three European cities », *Cities* [en ligne], vol. 119, 2021.

AGGERI Franck, LABATUT Julie, « Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire : une généalogie des approches par les instruments », in Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014, p. 63-93.

- AGUILERA Thomas, ARTIOLI Francesca, BARRAULT-STELLA Lorenzo, *et al.*, *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021.
- ALAIN, *Éléments de philosophie*, Paris, Gallimard, 1941.
- AMBROISE Régis, MARCEL Odile, *Aménager les paysages de l'après-pétrole*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2015.
- ANGELETTI Thomas, « L'époque et l'événement : les temporalités du capitalisme selon William H. Sewell Jr. », *Tracés. Revue de sciences humaines*, n° 36, 2019 [en ligne].
- ARENDT Hannah, *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, Éditions du Seuil, 1995.
- ARNOULET Violette, « Résistances et négociations autour de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. L'exemple d'une intercommunalité de Seine Saint-Denis », in Thomas Aguilera, Francesca Artioli, Lorenzo Barrault-Stella, *et al.*, *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021, p. 235-254.
- ASCHAN-LEYGONIE Christina, « La résilience d'un système spatial : l'exemple du Comtat : une étude comparative de deux périodes de crises au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Martine Tabeaud, Université Paris 1, Paris, 1998.
- ASCHAN-LEYGONIE Christina, « Vers une analyse de la résilience des systèmes spatiaux », *L'Espace géographique*, tome 29, n° 1, 2000, p. 64-77.
- ASCHER François, « Projet public et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 51, 1991, p. 5-15.
- AZNAR Olivier, GUERIN Marc, « La clarification des théories d'action, une approche préalable indispensable dans l'évaluation des politiques paysagères : une application au cas d'une zone rurale auvergnate », *Ingénieries*, numéro spécial, 2002, p. 171-181.
- BARRAUD Régis, « Vers un "tiers-paysage" ? Géographie paysagère des fonds de vallées sud-armoricaines. Héritage, évolution, adaptation », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Bernard Bousquet, Nantes Université, Nantes, 2007.
- BARRAY Flavie, LE DÛ-BLAYO Laurence, GOBIN David, *et al.*, « Les paysages de Bretagne », Région Bretagne, 2013.
- BARRIERE Olivier, « Le paysage façonné par le droit, entre la rationalité du droit positif et l'empirisme culturel juridique », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne], hors-série n°14, 2012.
- BARTHES Roland, *L'aventure sémiologique*, Paris, Éditions du Seuil, 1985.
- BEAUD Stéphane, WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2010.
- BENNETT Luke, LAYARD Antonia, « Legal Geography: Becoming Spatial Detectives », *Geography Compass*, vol. 9, n° 7, p. 406-422.
- BEUNEN Raoul, OPDAM Paul, "When landscape planning becomes landscape governance, what happens to the science?", *Landscape and Urban Planning*, vol. 100, 2011, p. 324-326.
- BERQUE Augustin, *Médiance : de milieux en paysages*, Montpellier, GIP Reclus, 1990.
- BERLAN-DARQUÉ Martine, LUGINBUHL Yves, TERRASSON Daniel, *Paysages : de la connaissance à l'action*, Versailles, Éditions Quae, 2007.

- BERTEAUX Daniel, « L'approche biographique : sa validité méthodologique, ses potentialités », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 69, 1980, p. 197-225.
- BERTIN Jacques, *Sémiologie graphique. Les diagrammes, les réseaux, les cartes*, Paris, Les réimpressions de l'EHESS, 1998 [1967].
- BESSE Jean-Marc, TIBERGHIE Gilles A., « L'expérience du paysage », in John Brinckerhoff Jackson, *A la découverte du paysage vernaculaire*, Arles, Actes Sud, ENSP, 2003.
- BESSE Jean-Marc, *Habiter : un monde à mon image*, Paris, Flammarion, 2013.
- BESSE Jean-Marc, « Les espaces du paysage », in *Les Espaces du paysage*, Clermont-Ferrand, École supérieure d'art de Clermont Métropole, 2013, p. 24-43.
- BESSE Jean-Marc, *La nécessité du paysage*, Marseille, Parenthèses, 2018.
- BESSIN Marc, BIDART Claire, GROSSETTI Michel, *Bifurcations : les sciences sociales face aux ruptures et à l'événement*, Paris, La Découverte, 2012.
- BEURET Jean-Eudes, CADORET Anne, « Ensemble pour gérer le territoire : quand l'initiative locale complète ou corrige l'action publique », Colloque de l'ASRDLF « Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional » du 25 au 27 août 2008, Rimouski, Canada, p. 1-17.
- BIASE Alessia (de), ROSSI Cristina, SOTGIA Alice, et al., *Paysages en récit. Pour une approche des atlas des paysages de la Seine-Saint-Denis*, LaaRecherche, Paris, 2016.
- BIASE Alessia (de), CHABARD Pierre (dir.), *Représenter : objets, outils, processus*, Paris, Éditions de la Villette, 2020.
- BIDART Claire, BROCHIER Damien, « Les bifurcations comme changements d'orientation dans un processus », in Ariel Mendez (dir.), *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010, p. 171-190.
- BIELING Claudia, PLIENINGER Tobias (éd.), *The Science and Practice of Landscape Stewardship*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- BILLEY Joséphine, FESQUET Alexia, JACQUIN Agnès, et al., « La carte narrative, Un outil pour penser ensemble l'avenir de la vallée de la Seine », *Signé PAP*, n° 57, 2022.
- BLOCH Marc, *Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien*, Armand Colin, 1949.
- BOLTANSKI Luc, THÉVENOT Laurent, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- BONIN Sophie, « Paroles d'habitants, discours sur les paysages : des modèles aux territoires. L'évaluation des paysages du fleuve Loire du Gerbier-de-Jonc à Nantes », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Yves Luginbühl, Université Paris 1, Paris, 2002.
- BONY Lucie, MELLAC Marie, « Introduction. Le droit : ses espaces et ses échelles », *Annales de géographie*, vol. 733-734, n° 3-4, 2020, p. 5-17.
- BORIES Yves, « Plaidoyer pour des PLUi "relations" », *Urbanisme*, n° 408, 2018, p. 54-56.
- BOUISSET Christine, CLARIMONT Sylvie, REBOTIER Julien, « Faire la ville résiliente pour faire la ville plus sûre », *Penser et faire la résilience. Risques et territoires*, *Risques urbains*, n° 17, 2017.
- BOURDIN Stéphane, PAOLI Michel, RELTGEN-TALLON Anne (dir.), *La forme de la ville, de l'Antiquité à la Renaissance*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015.
- BOURGET Émilie, LE DÛ-BLAYO Laurence, « Définitions d'unités paysagères par télédétection en Bretagne : méthodes et critiques », *Noroi*, n° 216, 2010, p. 69-83.
- BOUTINET Jean-Pierre, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 2012.

- BOUVET Rachel, « Pour une approche géopoétique du paysage : des Grands Sites au sentier des Lauzes », in Isabelle Trivisiani-Moreau (dir.), *Paysage politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, p. 107-118.
- BRISSON Jean-Luc (dir.), *Le Jardinier, l'Artiste et l'Ingénieur*, Paris, Éditions de l'Imprimeur, 2000.
- BRUGIDOU Mathieu, LE ROUX Dominique, « L'usage des CAQDAS et des logiciels d'analyse textuelle dans l'analyse secondaire », « L'analyse secondaire en recherche qualitative », Colloque tenu à Grenoble les 3 et 4 novembre 2005 [en ligne].
- BRUNET Roger, FERRAS Robert, THÉRY Hervé, *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, Paris, La Documentation française, 1992.
- BRUNET Philippe, « De l'usage raisonné de la notion de "concernement" : mobilisations locales à propos de l'industrie nucléaire », *Natures Sciences Sociétés*, n° 4, 2008, p. 317-325.
- BRUNETTA Grazia, MONACO Roberto, SALIZZONI Emma, et al., "Integrating landscape in regional development: A multidisciplinary approach to evaluation in Trentino planning policies, Italy", *Land Use Policy*, vol. 77, 2018, p. 613-626.
- BUCLET Nicolas, SALOMON Danielle, « Les processus participatifs transforment-ils les représentations des élus ruraux sur leur rôle et leur territoire ? », *Espaces et sociétés*, n° 151, 2012, p. 123-138.
- CANDAU Jacqueline, LE FLOCH Sophie, « Le paysage comme catégorie d'action publique », *Nature, Sciences, Sociétés*, vol. 10, 2002, p. 59-65.
- CANDAU Jacqueline, MOQUAY Patrick, « Le discours polyphonique des maires lors d'une intervention paysagère », in Martine Berlan-Darqué, Yves Luginbühl, Daniel Terrasson (éd.), *Paysages : de la connaissance à l'action*, Quae éditions, 2007, p. 211-223.
- CANDAU Jacqueline, AZNAR Olivier, GUÉRIN Marc, et al., « L'intervention publique paysagère comme processus normatif », *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, INRA Éditions, n° 84-85, p. 167-190.
- CANTELLI Fabrizio, GENARD Jean-Louis (éd.), *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ, 2007.
- CAQUARD Sébastien, CARTWRIGHT William, « Narrative cartography: From mapping stories to the narrative of maps mapping », *The Cartographic Journal*, n° 51, 2014, p. 101-106.
- CARBONNIER Jean, *Droit civil*, Paris, PUF, 2004.
- CARRÉ Juliette, « Le temps des paysages : évolutions paysagères et gestion durable des territoires en montagne pyrénéenne (hautes vallées du gave de Pau et du Vicdessos) », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Jean-Paul Métaillé et Bernard Davasse, Université Toulouse 2, Toulouse, 2010.
- CASTRO Teresa, *La pensée cartographique des images*, Lyon, Aléas, 2011.
- CAUE DU CALVADOS, « 2040, on se jette à l'eau ! De Deauville à Pont-l'Évêque, l'eau au cœur d'un territoire résilient », *Les défis du CAUE, appel à idées*, n° 4, 2022.
- CERTEAU Michel (de), *L'invention du quotidien : 1. arts de faire*, Paris, Gallimard, 1990.
- CHOUQUER Gérard, *Les formes du paysage, Tome 3 : L'analyse des systèmes spatiaux*, Paris, Errance, 1997.
- CHOUQUER Gérard, « Objets en crise, objets recomposés », *Études rurales*, n° 167-168, 2003, p. 295-304.
- CHOUQUER Gérard, *Quels scénarios pour l'histoire du paysage? : orientations de recherche pour l'archéogéographie*, Coimbra, Centro de estudos arqueológicos das Universidades de Coimbra e Porto, 2007.

- CHOUQUER Gérard, *La terre dans le monde romain*. Anthropologie, droit, géographie, Paris, Errance, 2010.
- CHOUQUER Gérard, « La contribution archéogéographique à l'analyse de la morphologie urbaine », *Histoire urbaine*, n° 34, vol. 2, 2012, p. 133-151.
- CHOUQUER Gérard, WATTEAUX Magali, *L'archéologie des disciplines géohistoriques*, Paris, Éditions Errance, 2013.
- CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2000.
- COCKBURN Jessica, CUNDILL Georgina, SHACKLETON Sheona, *et al.*, "Relational hubs for collaborative landscape stewardship", *Society & Natural Resources*, vol. 33, 2020, p. 681-693.
- COLLECTIF PAP, « Élus locaux et paysages, un thème au fort potentiel de développement », *Signé PAP*, n° 53, 2021.
- COLLOVALD Annie, « Ginzburg (Carlo), Mythes, emblèmes, traces. Morphologie et histoire, Paris, Flammarion, 1989 [note critique] », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n° 7-8, 1989, p. 165-169.
- COMMAILLE Jacques, *L'esprit sociologique des lois*, Paris, PUF, 1994.
- CONINCK Frédéric (de), GODARD Francis, *L'approche biographique à l'épreuve de l'interprétation : les formes temporelles de la causalité*, Paris, Éditions du CNRS, 1990.
- CONRAD Elisabeth, "Human and Social Dimensions of Landscape Stewardship", in Claudia Bieling, Tobias Pliening (éd.), *The Science and Practice of Landscape Stewardship*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 39-53.
- CORAJOUD Michel, *Le paysage, c'est l'endroit où le ciel et la terre se touchent*, Arles, Actes Sud, ENSP, 2010.
- CORBIERE Marc, LARIVIERE Nadine (dir.), *Méthodes qualitatives, quantitatives et mixtes : dans la recherche en sciences humaines, sociales et la santé*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020.
- CORBOZ André, *Le Territoire comme palimpseste et autres essais*, Besançon, Éditions de l'Imprimeur, 2001.
- CORMIER Laure, « Les Trames vertes : entre discours et réalités, quelles matérialités ? », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Nathalie Carcaud, Université d'Angers, Angers, 2011.
- COULAUD, Nathalie, « Urbanisme : Un POS garant de la qualité du paysage », *Le Moniteur* [en ligne], 24 janvier 1997.
- CRESWELL John W., PLANO CLARK Vicki L., *Designing and conducting mixed methods research*, Los Angeles, SAGE Publications, 2018.
- DABAUT Niels, CARRER Francesco, "Historic Landscape Characterisation : Technical approaches beyond theory", *Landscapes*, vol. 21, 2020, p. 152-167.
- DABAUT Niels, "Landscape character and public perception: a participatory Historic Landscape Characterisation in Northumberland", Thèse de doctorat en archéologie sous la direction de Sam Turner et Maggie Roe, Université de Newcastle, Newcastle, 2021.
- DALGLISH Chris, LESLIE Alan, BROPHY Kenny, *et al.*, "Justice, development and the land: the social context of Scotland's energy transition", *Landscape Research*, vol. 43, 2018, p. 517-528.
- DAVASSE Bernard, « La trace des temps. Les complexes socio-écologiques au prisme du paysage. Pour une géographie de l'environnement impliquée », Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en géographie, vol. 1, Université de Toulouse-Jean Jaurès, Toulouse, 2015.
- DAVASSE Bernard, HENRY Dominique, « Le paysage au cœur des projets de territoire », *Les dossiers du Réseau Aquitain des Paysages (RAP)*, n° 1, 2015, p. 1-11.

- DAVODEAU Hervé, « La sensibilité paysagère à l'épreuve de la gestion territoriale (paysages et politiques publiques de l'aménagement en Pays de la Loire) », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Jean-Baptiste Humeau, Université d'Angers, Angers, 2003.
- DAVODEAU Hervé, « Le socle, matériau du projet de paysage. L'usage de la géographie par les étudiants de l'école du paysage de Versailles », *Projets de paysage*, n° 1, 2008 [en ligne].
- DAVODEAU Hervé, TOUBLANC Monique, « Le paysage-outil, les outils du paysage. Principes et méthodes de la médiation paysagère », « Co-construction ou construction en commun d'objectif collectifs », Colloque tenu à Montpellier en octobre 2010 [en ligne]. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00788155>
- DAVODEAU Hervé, « La recherche de l'action paysagère », Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en géographie humaine et sociale, urbanisme et aménagement, vol. 2, EHESS, Paris, 2020.
- DAVODEAU Hervé, *L'action paysagère : construire la controverse*, Versailles, Éditions Quae, 2021.
- DÉRY Steve, « Le paysage comme ressource », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne], 2012.
- DJAMENT-TRAN Géraldine, LEBLANC Antoine, LHOMME Serge, *et al.*, « Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire », 2011 [en ligne].
- DOBRY Michel, « Le politique dans ses états critiques : retour sur quelques aspects de l'hypothèse de continuité », in Marc Bessin, Claire Bidart, Michel Grossetti, *Bifurcations : les sciences sociales face aux ruptures et à l'événement*, Paris, La Découverte, 2012, p. 64-87.
- DONADIEU Pierre, « Entre urbanité et ruralité. La médiation paysagiste », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 85, 1999, p. 6-15.
- DONADIEU Pierre, PÉRIGORD Michel, *Clés pour le paysage*, Paris, Gap, Éditions Ophrys, 2005.
- DONADIEU Pierre, *Sciences du paysage : entre théories et pratiques*, Paris, Éditions Tec et Doc, 2012.
- DEBROUX Tatiana, DECROLY Jean-Michel, « Quand on arrive en ville. Balises pour une lecture multiple de l'entrée en ville », in Tatiana Debroux, Yannick Vanhaelen, *et al.* (éd.), *L'entrée en ville. Aménager, expérimenter, représenter*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2017, p. 12-24.
- DEMAZIERE Christophe, « Pourquoi et comment analyser les villes moyennes ? Un potentiel pour la recherche urbaine », *Métropolitiques* [en ligne], 2014.
- DE MONTIS Andrea, « Impacts of the European Landscape Convention on national planning systems: a comparative investigation of six case studies », *Landscape and Urban Planning*, vol. 194, 2014, p. 53-65.
- DESSPORTES Marc, *Paysages en mouvement : transports et perceptions de l'espace : XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Gallimard, 2005.
- DEGRAFF Andrew, JAMESON Adam D., *Cinemaps, cartographie de 35 films de légende*, Paris, Ynnis Éditions, 2021.
- DESCOLA Philippe, *Les formes du visible : une anthropologie de la figuration*, Paris, Éditions du Seuil, 2021.
- DELBAERE Denis, *Altérations paysagères : pour une théorie critique de l'espace public*, Marseille, Parenthèses, 2021.
- DELPIROU Aurélien, « Note de lecture : Le droit nuit gravement à l'urbanisme, Jean-François Tribillon, Paris : Éditions de la Villette, 2017 », *Flux*, n° 108, 2017, p. 113-114.
- DOMON Gérald, POULLAOUEC-GONIDEC Philippe, « L'intégration du temps à la gestion et à la mise en valeur des paysages », in Philippe Poullaouec-Gonidec, Sylvain Paquette, Gérald Domon (dir.), *Le temps du paysage*, Acte du

- colloque tenu à Montréal les 23 et 24 septembre 1999, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2003, p. 143-165.
- DONADIEU Pierre, « Petit lexique de géomédiation paysagiste », *Projets de paysage*, n° 3, 2009 [en ligne]. [http://www.projetsdepaysage.fr/fr/petit\\_lexique\\_de\\_geomediation\\_paysagiste](http://www.projetsdepaysage.fr/fr/petit_lexique_de_geomediation_paysagiste)
- DOUILLET Anne-Cécile, LEFEBVRE Rémi (dir.), *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017.
- DROBENKO Bernard, « Le volet paysager du permis de construire », *Revue européenne du droit de l'environnement*, n° 3, 2003, p. 301-321.
- DROZ Yvan, MIÉVILLE-OTT Valérie (dir.), *La polyphonie du paysage*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005.
- DROZ Yvan, MIÉVILLE-OTT Valérie, FORNEY Jérémy, et al., *Anthropologie politique du paysage. Valeurs et postures paysagères des montagnes suisses*, Karthala, 2009.
- DRUCKER Johanna, *Visualisation : l'interprétation modélisante*, Paris, Éditions B42, 2020.
- DURNOVA Anna, ZITTOUN Philippe, « Les approches discursives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 3-4, 2013, p. 569-577.
- EPAUD Grégory, « Le projet de paysage comme projet politique. Retours pratiques et théoriques sur la mise en place d'une Coopérative Habitante de Paysage (CHP) en Haute-Gironde », *Projets de paysage*, n° 24, 2021 [en ligne].
- FABUREL Guillaume, GIRAULT Mathilde, « L'habiter de certains éco-quartiers », *Socio-anthropologie*, n° 32, 2015 [en ligne].
- FERNANDEZ MUNOZ Santiago, MATA OLMO Rafael, « L'intégration de la participation publique à trois projets d'aménagement du paysage dans la région de Murcie (Espagne) », in M. Berlan-Darqué, Y. Luginbühl, D. Terrasson (éd.), *Paysages : de la connaissance à l'action*, Quae éditions, 2007, p. 239-250.
- FOLKE Carl, HAHN Thomas, OLSSON Per, et al., "Adaptive governance of social ecological systems", *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 30, p. 441-473.
- FOLLÉA Bertrand, *L'archipel des métamorphoses. La transition par le paysage*, Marseille, Parenthèses, 2019.
- FORTIN Marie-José, SGARD Anne, FRANCHOMME Magalie, « La gouvernance territoriale du et par le paysage : observations, retours d'expériences, regards critiques », *Développement durable et territoire* [en ligne], vol. 10, n° 2, 2019.
- FOURQUET Jérôme, CASSELY Laurent, *La France sous nos yeux. Économie, paysage, nouveaux modes de vie*, Paris, Éditions du Seuil, 2021.
- GARCIER Romain, « Le droit et la fabrique de l'espace : aperçus méthodologiques sur l'usage des sources juridiques en géographie » in Patrick Forest (dir.), *Géographie du droit : épistémologie, développement et perspectives*, Québec, Les presses de l'Université Laval, 2009, p. 69-90.
- GARDON Sébastien, GAUTIER Amandine, LE NAOUR Gwenola, « L'analyse cognitives des politiques publiques », in *La santé globale au prisme des politiques publiques*, Versailles, Éditions Quae, 2020, p. 51-59.
- GEOFFROY Cécile, « La résilience organisationnelle en contexte extrême : l'équilibre centralisation/décentralisation dans la gestion de l'accident Fukushima Daiichi », Thèse de doctorat en gestion et management sous la direction de Jean-Claude Ruano-Borbalan et Benoît Journe, Conservatoire national des arts et métiers, Paris, 2019.
- GIGOT Mathieu, « Les dimensions territoriales des politiques du patrimoine urbain. Instruments, enjeux et jeux d'acteurs dans trois villes du Val de Loire (Angers, Tours, Orléans) », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Patrice Melé, Université François Rabelais, Tours, 2012.

- GIGOT Mathieu, « Le patrimoine saisi par les instruments d'action publique », *Cahiers Construction Politique et Sociale des Territoires*, n° 1, 2012, p. 33-45.
- GIGOT Mathieu, « Patrimoines en action(s), un regard sur les politiques publiques patrimoniales », in Chérif Khaznadar (dir.), *Le patrimoine oui, mais quel patrimoine ?*, Arles, Actes Sud, 2012, p. 401-421.
- GIGOT Mathieu, LAJARTRE Arnaud (de), « Le plan local d'urbanisme français : un instrument orienté de pédagogie citoyenne du paysage », *Projets de paysage*, n° 18, 2018 [en ligne].
- GIGOT Mathieu, « Les formes du droit dans les centres anciens : territorialisation et effectivité de la règle patrimoniale », *Annales de géographie*, vol. 733-734, n° 34, 2020, p. 112-137.
- GINZBURG Carlo, « Sorcellerie et piété populaire », in *Mythes, emblèmes, traces. Morphologie et histoire*, Paris, Flammarion, 1989, p. 23-55.
- GIRONA Sarah, « Du couvent en héritage. Perspectives de reconversion du monastère Saint-Nicolas de Vitré », *Projet de fin d'études en architecture*, École de Chaillot, Paris, 2020.
- GIRY Benoît, « Résilience territoriale » in Romain Pasquier (éd.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, p. 482-487.
- GOODY Jack, *La logique de l'écriture : l'écrit et l'organisation de la société*, Malakoff, Armand Colin, 2018.
- GÖRG Christoph, « Landscape governance : The "politics of scale" and the "natural" conditions of places », *Geoforum*, vol. 38, p. 954-966.
- GROSSETTI Michel, « Imprévisibilité et irréversibilités : les composantes des bifurcations », in Marc Bessin, Claire Bidart, Michel Grossetti, *Bifurcations : les sciences sociales face aux ruptures et à l'événement*, Paris, La Découverte, 2012, p. 147-159.
- GROUT Catherine, TOUBLANC Monique, « Le politique au prisme du paysage. Introduction au numéro thématique », *Projets de paysage*, n° 24, 2021 [en ligne].
- GUERRIN Joana, BARONE Sylvain, « Récits d'action publique et opérations de traductions : la restauration écologique du fleuve Rhône (France) », *Politique et Sociétés*, vol. 39, n° 2, 2020, p. 49-79.
- GUIGON Philippe, LEROUX Gilles, GAUTIER Maurice, *Les moissons du ciel : 30 années d'archéologie aérienne*, Rennes, PUR, 2019.
- GUILLEMARD Denis, « Authenticité et patrimoine, l'immobilité changeante », *Nouvelle revue d'esthétique*, n° 21, 2018, p. 21-29.
- GUISEPELLI Emmanuel, FLEURY Philippe, « Le paysage à la croisée des choix de développement local : quelles connaissances pour quels enjeux ? Quels outils pour l'action ? », in Martine Berlan-Darqué, Yves Luginbühl, Daniel Terrasson (éd.), *Paysages : de la connaissance à l'action*, Versailles, Éditions Quæ, 2007, pp. 251-262.
- GUITTET Caroline, « Pour une meilleure intégration des Observatoires Photographiques du Paysage dans la gouvernance territoriale (exemple de la région Bretagne) », *Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Laurence Le Dû-Blayo*, Université Rennes 2, Rennes, 2016.
- GUITTET Caroline, INVERNIZZI Nolwenn, « Former le politique, créer des références paysagères citoyennes », *Projets de paysage*, n° 24, 2021 [en ligne].
- GUNDERSON Lance H., HOLLING Crawford S., PETERSON Garry D., « Surprises and Sustainability: Cycles of Renewal in the Everglades », in Lance H. Gunderson, Crawford S. Holling (dir.), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Ecological Systems*, Washington, Island Press, 2002, p. 315-332.



- GUTTINGER Philippe, « Approche du paysage en droit français », *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, INRA Éditions, 2007, n° 84-85, p. 15.
- HALBWACHS Maurice, *La mémoire collective*, Paris, Presses Universitaires de France, 1950.
- HALPERN Charlotte, LE GALES Patrick, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, 2011, p. 51-78.
- HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014.
- HAMDOUCH Abdelillah, DEPRET Marc-Hubert, TANGUY Corinne (dir.), *Mondialisation et résilience des territoires : trajectoires, dynamiques d'acteurs et expériences*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011.
- HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011.
- HERMENAULT Léa, « La ville en mouvement, circulations, échanges commerciaux et matérialité de la ville : pour une articulation systémique des facteurs d'évolution du tissu urbain parisien entre le XV<sup>e</sup> et le XIX<sup>e</sup> siècle », Thèse de doctorat en archéologie sous la direction de Anne Nissen Jaubert, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Paris, 2017.
- HESPERGER Anna M., BURGI Matthias, WENDE Wolfgang, *et al.*, "Does landscape play a role in strategic spatial planning of European urban regions?", *Landscape and Urban Planning*, vol. 194, 2020 [en ligne].
- HOLLING Crawford S., "Resilience and Stability of Ecological Systems", *Annual Review of Ecology and Systematics*, n° 4, 1973, p. 1-23.
- HOLLING Crawford S., "The resilience of terrestrial ecosystems: local surprise and global change", in W. C. Clark, R.E. Munn (dir.), *Sustainable Development of the Biosphere*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p. 292-317.
- HURON David, « Une typologie des maires entrepreneurs politiques comme aide au conseil dans les mairies », *Politiques et management public*, vol. 19, n° 2, 2001, p. 63-81.
- INGOLD Tim, "The temporality of the Landscape", *World Archaeology*, vol. 25, n° 2, 1993, p. 152-174.
- ISER Wolfgang, *L'acte de lecture : théorie de l'effet esthétique*, Sprimont, Pierre Mardaga, 1976.
- JACKSON John B., *A la découverte du paysage vernaculaire*, Arles, Actes Sud, ENSP, 2003.
- JAUSS Hans Robert, *Pour une esthétique de la réception*, Paris, Gallimard, 1978.
- JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42<sup>e</sup> année, n° 2, 1992, p. 219-234.
- JOLIVEAU Thierry, *Géomatique et gestion environnementale du territoire. Recherche sur un usage géographique des SIG*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en géographie et géomatique, vol. 1, Université de Rouen, Rouen, 2004.
- JUZA Camille, DECQUE Vincent, « Vous êtes unique, votre maison aussi », « Où vivons-nous ? Des paysages et des pays », *La revue de France culture*, n° 25, 2018, p. 70-76.
- KALESKI Bernard, POËNCES Erwan, *Urbanisme et Volupté, La France pavillonnaire enchaînée*, Rennes, Éditions Apogée, 2010.
- KEMP Wolfgang, *Der explizite Betrachter. Kunstwissenschaft und Rezeptionsästhetik*, Constance, Presses Universitaires de Constance, 2016 [1985].

- KEMPF Mathilde, LAGADEC Armelle, *Paysages de l'après-pétrole : 7 expériences européennes*, Antony, Éditions du Moniteur, 2021.
- KOYRÉ Alexandre, *Études d'histoire de la pensée scientifique*, Paris, Gallimard, 1973 [1966].
- KUCKARTZ Udo, « Innovations dans un logiciel d'analyse qualitative de données : l'intégration d'outils de visualisation », *Recherches qualitatives*, hors-série, n° 9, 2010, p. 109-119.
- LABAT Didier, « Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux », Thèse de doctorat en architecture et aménagement de l'espace sous la direction de Pierre Donadieu, AgroParisTech, Paris, 2011.
- LABAT Didier, « La mise en œuvre des politiques paysagères : quand la décision publique est confrontée aux échelles de définition », *Projets de paysage*, n° 5, 2011 [en ligne].
- LABAT Didier, « Entre expertise paysagère et stratégies d'acteurs : quelle place pour le paysage ? Le cas de la planification territoriale en France », *Projets de paysage*, n° 6, 2011 [en ligne].
- LABAT Didier, DONADIEU Pierre, « Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale », *L'espace géographique*, tome 42, 2013, p. 44-60.
- LABORDE Julien, « La participation dans les projets de gestion écologique des paysages. L'exemple du Val-Maubuée », in Y. Luginbühl (dir.), *Biodiversité, paysage et cadre de vie : la démocratie en pratique*, Paris, Victoires éditions, 2015, p. 155-170.
- LAHIRE Bernard, *Monde pluriel : penser l'unité des sciences sociales*, Paris, Éditions du Seuil, 2012.
- LAJARTRE Arnaud (de), « Le paysage, de quel droit ? », « Le droit au paysage », *Les Cahiers de l'École de Blois*, n° 19, Paris, Éditions de la Villette, 2021, p. 35-41.
- LARDON Sylvie, LOUDIYI Salma, MAURY Caroline, « Ateliers participatifs de la mise en œuvre du SCOT du Grand Clermont », in Dominique Vollet, André Torre (dir.), *Partenariats pour le développement territorial*, Versailles, Éditions Quae, p. 167-182.
- LASCOURMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, les Presses de SciencesPo, 2004.
- LASCOURMES Pierre, « Traduction », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2019, p. 643-650.
- LATOUR Bruno, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 2004.
- LAVIGNE Cédric, « L'archéogéographie, une expertise au service des politiques publiques d'aménagement : l'exemple de la commune de Bègles », *Les nouvelles de l'archéologie*, n° 125, 2011, p. 47-54.
- LAVIGNE Cédric, « De la mémoire des formes dans l'aménagement de l'espace urbain. L'exemple du projet [Re]Centres à Bordeaux », *Les nouvelles de l'archéologie*, n° 136, 2014, p. 23-29.
- LAVIGNE DELVILLE Philippe, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays "sous régime d'aide" », *Anthropologie et développement*, n° 45, 2017, p. 33-64.
- LE BART Christian, *Le discours politique*, Presses Universitaires de France, 1998.
- LE BART Christian, LEFEBVRE Rémi (dir.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Actes des journées d'études organisées par le Centre de recherches administratives et politiques et le Centre d'études et de recherches administratives politiques et sociales les 18 et 19 septembre 2003 à Lille, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005.

- LE BERRE Sylvain, « De l'image des futurs à la carte du pouvoir : la cartographie d'anticipation comme instrument de légitimation du présent », in Thomas Aguilera, Francesca Artioli, Lorenzo Barrault-Stella, *et al.*, *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021, p. 59-82.
- LE BOURHIS Jean-Pierre, LASCOUMES Pierre, « Les résistances aux instruments de gouvernement : essai d'inventaire et de typologie des pratiques », in Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014, p. 493-520.
- LE DÛ-BLAYO Laurence, *Le paysage en Bretagne, enjeux et défis*, Plomelin, Éditions Palantines, 2007.
- LE DÛ-BLAYO Laurence, GUITTET Caroline, « Un projet partagé au service des acteurs : la plateforme d'Observatoires photographiques du paysage en Bretagne (POPP-Breizh) », *Projets de paysage*, n° 15, 2016 [en ligne].
- LE GALES Patrick, « Gouvernance » in Laurie Boussaguet, Pauline Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2019, p. 297-305.
- LECONTE Louise, « L'action paysagère en France et en Allemagne : la Convention européenne comme cadre commun ? », Thèse de doctorat en géographie et aménagement sous la direction de Fabienne Joliet, Hervé Davodeau et Diedrich Bruns, Université d'Angers, Angers, 2019.
- LEE Raymond M., FIELDING Nigel, "Qualitative data analysis: représentations of a technology: a comment on Coffey, Holbrook and Atkinson", *Sociological Research online*, vol. 1, n° 4, 1996 [en ligne].
- LEFEBVRE Henri, *La Production de l'espace*, Paris, Anthropos, 2000.
- LEFEBVRE Rémi, « La proximité à distance. Typologie des interactions élus-citoyens », in Christian Le Bart, Rémi Lefebvre (dir.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Actes des journées d'études organisées par le Centre de recherches administratives et politiques et le Centre d'études et de recherches administratives politiques et sociales les 18 et 19 septembre 2003 à Lille, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 103-127.
- LEIBENATH Markus, LINTZ Gerd, "Understanding "landscape governance": the case of wind energy landscapes in Germany", *Landscape Research*, vol. 43, 2018, p. 476-488.
- LE LOUARN Patrick, « Approche systémique du droit de l'environnement », in Marie Cornu, Jérôme Fromageau (éd.), *Genèse du droit de l'environnement*, vol. 1, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 60-82.
- LEMOINE Christophe « Immobilier dans le Pays d'Auge, "la situation est inédite, il n'y a plus de biens en stock" », Interview avec Emmanuel Porcq, président de la chambre interdépartementale des notaires de la cour d'appel de Caen, *Le Pays d'Auge*, 14 avril 2021.
- LEOPOLD Aldo, *A Sand County Almanac*, New York, Oxford University Press, 1949.
- LEROY Yann, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, n° 79, 2011, p. 715-732.
- LIEFOOGHE Christine, « La flèche du temps et le système, ou comment analyser la résilience d'un territoire », in Abdelillah Hamdouch, Marc-Hubert Depret, Corinne Tanguy (dir.), *Mondialisation et résilience des territoires : trajectoires, dynamiques d'acteurs et expériences*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, p. 21-40.
- LUGINBÜHL Yves (dir.), *Biodiversité, paysage et cadre de vie : la démocratie en pratique*, Paris, Victoires éditions, 2015.
- LY KENG Caline, BERROD Frédérique, FUJIKI Kenji, *et al.*, « Apports de la cartographie du droit à la géohistoire des pollutions industrielles des eaux du fleuve Rhin », *Annales de géographie*, vol. 733-734, n° 3-4, 2020, p. 250-273.
- LYNCH Kevin, *L'image de la cité*, Paris, Dunod, 1998.
- MAILLARD (de) Jacques, KUBLER Daniel, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2015.

- MARQUES Bruno, MCINTOSH Jacqueline, CAMPAYS Philippe, "Participatory Design for Under-Represented Communities: A Collaborative Design-Led Research Approach for Place-Making", in Susheel Chhabra (éd.), *Handbook of Research on Civic Engagement and Social Change in Contemporary Society*, Hershey, IGI Global, 2018, p. 1-15.
- MATTOUG Cécile, « Le partage du vide urbain dans la production métropolitaine. Approche exploratoire de la banlieue nord de Paris par les écritures du vécu », Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Jean-Marc Besse, Université Paris 1, Paris, 2021.
- MCINTOSH Jacqueline, MARQUES Bruno, HATTON William, "Indigenous cultural knowledge for therapeutic landscape design", in Isabel de Sousa Rosa, Joana Corte Lopes, Ricardo Ribeiro, et al. (éd.), *Handbook of Research of Methods and Tools for Assessing Cultural Landscape Adaptation*, Hershey, IGI Global, 2018, p. 28-52.
- MELÉ Patrice, « Territoires d'action et qualifications de l'espace », in Patrice Melé, Corinne Larrue (éd.), *Territoires d'action*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 15-45.
- MELÉ Patrice, « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures*, n° 72, 2009 [en ligne].
- MENDEZ Ariel (éd.), *Processus : concepts et méthodes pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010.
- MERICSKAY Boris, « Les effets de l'open data et du big data dans la fabrique des cartes de l'action publique : entre repositionnement des acteurs et démonopolisation de l'expertise autour des données territoriales », in Thomas Aguilera, Francesca Artioli, Lorenzo Barrault-Stella, et al., *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021, p. 107-128.
- MERZEAU Louise, « Du signe à la trace : l'information sur mesure », *Hermès, La Revue*, n° 53, 2009, p. 21-29.
- MIÉVILLE-OTT Valérie, DROZ Yvan, « Évolution de la réflexion paysagère en Suisse. A partir du programme Paysages et habitats de l'arc alpin », *Économie rurale*, n° 315, 2010, p. 46-57.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, Bureau des paysages et de la publicité, « Pour que les franges urbaines deviennent de véritables territoires de projet », in Y. Luginbühl (dir.), *Biodiversité, paysage et cadre de vie : la démocratie en pratique*, Paris, Victoires éditions, 2015, p. 85.
- MONSAINGEON Guillaume, « Mappe, matrice et méthodes littéraires », in Jean-Marc Besse, Gilles A. Tiberghien (dir.), *Opérations cartographiques*, Arles, Actes Sud, ENSP, p. 309-319.
- MOQUAY Patrick, CANDAU Jacqueline, MICHELIN Yves, et al., « Une typologie des interventions intercommunales en matière de paysage », in Martine Berlan-Darqué, Yves Luginbühl, Daniel Terrasson (éd.), *Paysages : de la connaissance à l'action*, Quae éditions, 2007.
- MORSEL Joseph, « Traces ? Quelles traces ? Réflexions pour une histoire non passéiste », *Revue historique*, vol. 680, n° 4, 2016, p. 813-868.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques, Que sais-je*, Paris, PUF, 1990.
- MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50<sup>e</sup> année, n° 2, 2000, p. 186-217.
- NEGRI Vincent, « L'environnement d'un monument, histoire d'une protection », in Marie Cornu et Marie-Agnès Féralut (éd.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, Université de Paris-Sud, 2003, p. 33-37.
- NERHOT Patrick, « L'interprétation en sciences juridiques. La notion de cohérence narrative », *Revue de synthèse*, n° 111, 1990, p. 299-329.

- NERHOT Patrick, « La question de la traduction ou qu'est-ce que "savoir" ? », *The cardozo electronic law bulletin*, vol. 25, n° 2, 2019, [n.p.].
- NOIZET Hélène, « La transmission de la "nature" et du "rural" dans la ville : le cas de Tours », *Études rurales*, n° 175-176, 2005, p. 109-128.
- NOIZET Hélène, MIRLOU Laurent, ROBERT Sandrine, « La résilience des formes : la ceinture urbaine de la rive droite à Paris », *Études rurales*, n° 191, 2013, p. 191-219.
- NOVARINA Gilles, ZEPF Marcus, « Territorial planning in Europe: New concepts, new experiences », *The Planning Review*, n° 45, 2009, p. 18-27.
- OLIVEIRA Rosário, DNEBOSKA Milena, PINTO CORREIA Teresa, « De la perception du paysage à l'action paysagère. Le chemin est-il long ? », in Martine Berlan-Darqué, Yves Luginbühl, Daniel Terrasson (éd.), *Paysages : de la connaissance à l'action*, Versailles, Éditions Quæ, 2007, p. 226-237.
- OLSZAK Nicolas, BENECH François, VALLEJO Anna, *Articuler SCoT et PLU(i). Guide juridique et méthodologique*, 2020 [en ligne].
- OPDAM Paul, « How Landscape Stewardship Emerges Out of Landscape Planning », in Claudia Bieling, Tobias Plieninger (éd.), *The Science and Practice of Landscape Stewardship*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 331-346.
- O'ROURKE Karen, *Walking and Mapping: Artists as Cartographers*, Cambridge, MIT Press, 2013.
- OSADTCHY Clara, « Les dynamiques du concernement environnemental en territoire conflictuel : Fos-sur-mer, un territoire industriel sous pression », *Rives méditerranéennes*, n° 61, 2020, p. 125-145.
- OSTROM Elinor, « A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems », *Science*, vol. 325, p. 419-422.
- PAILLÉ Pierre, MUCCHIELLI Alex, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2016.
- PAQUOT Thierry, *Le paysage*, Paris, La Découverte, 2016.
- PENEFF Jean, *Le goût de l'observation : comprendre et pratiquer l'observation participante*, Paris, La Découverte, 2009.
- PÉROCHEAU Guillaume, CORREIA Mario, « Les moteurs, principes génératifs du mouvement dans les processus », in Ariel Mendez (dir.), *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010, p. 123-139.
- PERTUSO Flavia, « Quand dire c'est faire la ville. Projet urbain et mise en récit », in Alessia de Biase, Pierre Chabard (dir.), *Représenter : objets, outils, processus*, Paris, Éditions de la Villette, 2020, p. 99-113.
- PICHOT Daniel, LAGIER Valérie, ALLAIN Gwénolé (dir.), *Vitré. Histoire et patrimoine d'une ville*, Paris, Somogy, 2009.
- PINSON Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascombes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004, p. 199-233.
- PINOTEAU Caroline, « Changer la carte, c'est changer l'objet », *Études rurales*, n° 167-168, 2003, p. 247-262.
- PISTONI Roberta, « Landscape planning and design for energy transition in France and the Netherlands. Principles, practices, recommendations », Thèse de doctorat en Sciences du paysage sous la direction de Patrick Moquay et Sven Stremke, Institut agronomique vétérinaire et forestier de France, Paris, 2020.
- PITSEYS John, « Le concept de gouvernance », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 65, 2010, p. 207.
- POMIAN Krzysztof, *L'ordre du temps*, Paris, Gallimard, 1984.

- PORCQ Charlotte, *Pour une archéologie des zones de protection du patrimoine : Dourdan, de ville royale à « cité historique »*, Mémoire de recherche de Master 2 en histoire de l'art et du patrimoine, sous la direction de Jérôme Fromageau et Anne-Ritz Guilbert, Ecole du Louvre, Paris, 2016.
- PORCQ Charlotte, *La place réhabilitée de l'eau dans la fabrique urbaine de Dourdan (91) : réflexions sur les enjeux et les méthodes d'un apprentissage par le passé*, Mémoire de recherche de Master 2 en sciences sociales, sous la direction de Sandrine Robert, EHESS, Paris, 2017.
- RANCIERE Jacques, *Le temps du paysage : aux origines de la révolution esthétique*, Paris, La Fabrique éditions, 2020.
- RAYMOND Christopher S., FAZEY Ioan, REED Mark S., et al., "Integrating local and scientific knowledge for environmental management", *Journal of Environmental Management*, vol. 91, 2010, p. 1766-1777.
- RAYMOND Richard, LUGINBUHL Yves, SEGUIN Jean-François, et al., *Les Atlas de paysage. Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages*, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2015, [en ligne].
- REAGAN Charles, « Réflexions sur l'ouvrage de Paul Ricoeur : La Mémoire, l'histoire, l'oubli », *Transversalités*, n° 106, 2008, p. 165-176.
- REIZ Nicole, O'LEAR Shannon, TUININGA Dory, "Exploring a critical legal cartography: Law, practice, and complexities", *Geography Compass*, vol. 12, 2018 [en ligne].
- RICOEUR Paul, *Le conflit des interprétations. Essai d'herméneutique*, Paris, Éditions du Seuil, 1969.
- RITZ-GUILBERT Anne, *La collection Gaignières : un inventaire du royaume au XVII<sup>e</sup> siècle*, Paris, CNRS Éditions, 2016.
- RODGERS Maria, MARQUES Bruno, MCINTOSH Jacqueline, "Connecting Māori Youth and Landscape Architecture Students through Participatory Design", *Architecture and Culture*, vol. 8, 2020, p. 309-327.
- ROBERT Sandrine, « Comment les formes du passé se transmettent-elles ? », *Études rurales*, n° 167-168, 2003, p. 115-131.
- ROBERT Sandrine (dir.), *Sources et techniques de l'archéogéographie*, Besançon, Presses Universitaires de Franche-Comté, 2011.
- ROBERT Sandrine, *La résilience. Permanence et changement dans les formes du paysage*, Londres, ISTE, 2021.
- ROBERT Samuel, « Cartographier la visibilité de la mer pour la gestion d'un littoral : une expérimentation sur la Côte d'Azur », *L'espace géographique*, vol. 40, n° 3, 2011, p. 215-230.
- ROMDHANI Ali, « Les conflits d'usage au cœur de l'élevage breton : sociologie des émotions dans l'action collective », Thèse de doctorat en sociologie sous la direction de Véronique Van Tilbeurgh et Philippe Boudes, Université Rennes 2, Rennes, 2020.
- ROGER Alain, *Court traité du paysage*, Paris, Gallimard, 1997.
- ROYER Isabelle, GARREAU Lionel, ROULET Thomas, « La quantification de données qualitatives : intérêts et difficultés en sciences de gestion », *Finance Contrôle Stratégie*, numéro spécial n° 6, 2019 [en ligne].
- RODE Sylvain, LANGUMIER Julien, « Vive la règle pour le projet ! L'articulation de la règle et du projet au service de la résilience urbaine à l'inondation », in Helga-Jane Scarwell, Philippe Deboudt (éd.), *Les nouveaux paradigmes du projet ? Transition, adaptation, résilience*, Actes des 20<sup>e</sup> rencontres internationales en urbanisme organisées par l'APERAU du 18 au 22 juin 2018 à Lille, Bruxelles, Peter Lang, 2021, p. 389-408.
- RUEGG Jean, « Analyse de l'accès public aux rives du Léman (Suisse) par une enquête géo-légale », *Annales de géographie*, vol. 733-734, n° 3-4, 2020, p. 205-227.

- SAVARIT-BOURGEOIS Isabelle, *L'essentiel du droit de l'urbanisme (2017-2018)*, Issy-les-Moulineaux, Gualino, 2017.
- SACRWELL Helga-Jane, DEBOUDT Philippe (éd.), *Les nouveaux paradigmes du projet ? Transition, adaptation, résilience*, Actes des 20<sup>e</sup> rencontres internationales en urbanisme organisées par l'APERAU du 18 au 22 juin 2018 à Lille, Bruxelles, Peter Lang, 2021.
- SANTAMARIA Frédéric, « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Norois*, n° 223, 2012, p. 13-30.
- SAYER Jeffrey, SUNDERLAND Terry, GHAZOUL Jaboury, *et al.*, "Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 110, n° 21, 2013, p. 8349-8356.
- SCHMITT Jean-Claude, *Les rythmes au Moyen Age*, Paris, Gallimard, 2016.
- SERRE Marion, « Le tiers foncier. Nouvelle catégorie d'appréhension de l'envers de la planification », *Les Cahiers de la recherche architecturale urbaine et paysagère* [en ligne], 2019.
- SERRES Michel, *Relire le relié*, Paris, Éditions Le Pommier, 2019.
- SEWELL William H., MACDONALD Terrence J., « Three temporalities: towards an eventful sociology », in Terrence J. MacDonald (éd.), *The Historic turn in the Human Sciences*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1996, p. 245-280.
- SGARD Anne, FORTIN Marie-José, PAYRACHE-GADEAU Véronique, « Le paysage en politique », *Développement durable et territoires* [en ligne], vol. 1, n° 2, 2010.
- SGARD Anne, « Une éthique du paysage est-elle souhaitable ? », *Vertigo - la revue électronique en science de l'environnement* [en ligne], vol. 10, n° 1, 2010.
- SGARD Anne, « Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun », *Développement durable et territoires* [en ligne], vol. 1, n° 2, 2010.
- SOLNIT Rebecca, *Wanderlust: A History of Walking*, New York, Viking, 2000.
- TANGUY Jean-Michel, CHARREYRON-PERCHET Anne, « La résilience territoriale : un premier diagnostic », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, n° 72, p. 32-36.
- TAUN Yi-Fu, *Space and Place. The Perspective of Experience*, Londres, Arnold, 1977.
- TERRASSON Daniel, « Un tournant dans la recherche sur le paysage en France : contexte et apports du programme Politiques publiques et paysage », *Natures Sciences Sociétés*, n° 14, 2006, p. 187-195.
- TERRASSON Daniel, « Introduction », in Martine Berlan-Darqué, Yves Luginbühl, Daniel Terrasson (éd.), *Paysages : de la connaissance à l'action*, Versailles, Éditions Quae, 2007, p. 13.
- TIBERGHEN Gilles A., *Finis Terrae, Imaginaires et Imaginations cartographiques*, Paris, Bayard, 2020 [2007].
- TILLEY Christopher, *A phenomenology of landscape: places, paths and monuments*, Oxford, Berg, 1994.
- TOBELEM-ZANIN Christine, « Pratiques cartographiques normatives et politiques européennes d'aménagement », in Thomas Aguilera, Francesca Artioli, Lorenzo Barrault-Stella, *et al.*, *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021, p. 83-106.
- TRIBILLON Jean-François, *Le droit nuit gravement à l'urbanisme*, Paris, Éditions de la Villette, 2017.
- VAN DE VEN Andrew H., POOLE Marshall S., "Explaining development and change in organizations", *Academy of management review*, n° 20, 1995 [en ligne].

VANHAELEN Yannick, LE MAIRE Judith, « Sortir de la station. Mise en scène de l'identité de la métropole et de l'entrée de ville à Bruxelles, in Tatiana Debroux, Yannick Vanhaelen, et al. (éd.), *L'entrée en ville. Aménager, expérimenter, représenter*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2017, p. 27-41.

VEYNE Paul, *Comment on écrit l'histoire, suivi de Foucault révolutionne l'histoire*, Paris, Éditions du Seuil, 1979.

VOGHERA Angioletta, "The implementation of the European landscape convention in different countries", *Proceedings of the Conference on the Living Landscape*, Florence, Italy, 18-19 octobre 2010, 2010, p. 386-398.

VOISIN Lolita, « La mobilisation du paysage par les acteurs publics locaux, un enjeu stratégique de territorialisation ? Réflexions en Loire Moyenne : Blois, Nevers, Saumur », Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme sous la direction de Jean-Paul Carrière et Sylvie Servain-Courant, Université François Rabelais, Tours, 2013.

VOGÜÉ Alix de, « Parc naturel régional : des fiches pour initier les élus à un PLU durable », *Le Moniteur*, 15 janvier 2009.

WAGENAAR Hendrik, *Meaning in action, Interpretation and dialogue in policy analysis*, Londres, M. E. Sharpe, 2011.

WALKER Brian, HOLLING Crawford S., CARPENTER Stephen R., Ann Kinzig, "Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems", *Ecology and Society*, n° 9, 2004 [en ligne].

WANAVERBECQ Christiane, « Planification : un PLU intercommunal à la campagne », *Le Moniteur*, 22 mars 2007.

WATZLAVICK Paul, HELMICK BEAVIN Janet, JACKSON Don D., *Une logique de la communication*, Paris, Éditions du Seuil, 1979.

ZITTOUN Philippe, « Entre définition et propagation des énoncés de solution, l'influence du discours en "action" dans le changement d'une politique publique, *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 3-4, 2013, p. 625-646.





# Table des figures

FIGURE 1 : ZOOM SUR LES PAYSAGES DE LA MÉTROPOLÉ PARISIENNE 2050 SELON LE SCÉNARIO AFTERRRES2050, CONCEPTION ET RÉALISATION PAR INITIAL PAYSAGISTES, COLLECTIF PAP, SOUTENU PAR L'AGENCE DE L'EAU SEINE NORMANDIE, <a href="http://www.paysages-apres-petrole.org/campagne-des-paysages-dafterres-2050/">HTTP://WWW.PAYSAGES-APRES-PETROLE.ORG/CAMPAGNE-DES-PAYSAGES-DAFTERRES-2050/</a> .....	3
FIGURE 2 : LE ZONAGE OU RÈGLEMENT GRAPHIQUE DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE VITRÉ, 2020 .....	5
FIGURE 3 : PROGRAMME DES 8 <sup>E</sup> JOURNÉES DOCTORALES EN PAYSAGE DES 10 ET 11 FÉVRIER 2021 ORGANISÉES SOUS L'ÉGIDE DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE PAR L'AGROCAMPUS OUEST ANGERS.....	13
FIGURE 4 : PREMIÈRES VIDÉOS DE TÉMOIGNAGES D'ACTEURS, ISSUES DE L'ATLAS 22 EN COURS DE FINALISATION, DÉJÀ DIFFUSÉES SUR LA CHAÎNE YOUTUBE DU DÉPARTEMENT DES CÔTES D'ARMOR [EN LIGNE DEPUIS LE 17 MAI 2022].	21
FIGURE 5 : PROGRAMME DE LA JOURNÉE DES PAYSAGES ORGANISÉE PAR LA RÉGION BRETAGNE ET LA DREAL BRETAGNE, LE 8 NOVEMBRE 2018 .....	28
FIGURE 6 : FRÉQUENCE D'APPARITION ET ÉVOLUTION DES THÉMATIQUES EN LIEN AVEC LE PAYSAGE EN DROIT DE L'URBANISME, DANS LA REVUE LE MONITEUR (PÉRIODE 2002-2022) : LES SUJETS TRÈS RÉCURRENTS (1/2) .....	31
FIGURE 7 : FRÉQUENCE D'APPARITION ET ÉVOLUTION DES THÉMATIQUES EN LIEN AVEC LE PAYSAGE EN DROIT DE L'URBANISME, DANS LA REVUE LE MONITEUR (PÉRIODE 2002-2022) : LES SUJETS TRÈS RÉCURRENTS (2/2) .....	32
FIGURE 8 : FRÉQUENCE D'APPARITION ET ÉVOLUTION DES THÉMATIQUES EN LIEN AVEC LE PAYSAGE EN DROIT DE L'URBANISME, DANS LA REVUE LE MONITEUR (PÉRIODE 2002-2022) : APRÈS LES SUJETS TRÈS RÉCURRENTS, LES SUJETS FRÉQUENTS (1/2) .....	32
FIGURE 9 : FRÉQUENCE D'APPARITION ET ÉVOLUTION DES THÉMATIQUES EN LIEN AVEC LE PAYSAGE EN DROIT DE L'URBANISME, DANS LA REVUE LE MONITEUR (PÉRIODE 2002-2022) : APRÈS LES SUJETS TRÈS RÉCURRENTS, LES SUJETS FRÉQUENTS (2/2) .....	33
FIGURE 10 : DEUX HÉMISPÈRES POUR LA CONCERTATION : LE DIALOGUE PUBLIC ET LE DIALOGUE TERRITORIAL .	36
FIGURE 11 : MONTAYRAL, EMPRISE AU SOL, IN B. KALESKI, E. POËNCES, P. 49 .....	40
FIGURE 12 : EXTRAIT DU PLU DE CALAN, 2019, P. 16. ....	40
FIGURE 13 : LE SITE PATRIMONIAL REMARQUABLE (SPR) DE DINAN, EN COURS DE RÉVISION PAR LA MUNICIPALITÉ (DEPUIS 2021), AINSI QUE LES AUTRES PROTECTIONS DU PATRIMOINE BÂTI EN VIGUEUR. À CE JOUR, PEU DE LIEN EST FAIT AVEC LE NOUVEAU PLU APPROUVÉ EN 2020. ZONAGES RECUEILLIS SUR LA BASE DE DONNÉES CARTOGRAPHIQUES DE L'ATLAS DES PATRIMOINES [EN LIGNE, CONSULTÉ LE 30.06.2022]. ....	44
FIGURE 14 : LES AMPHITHÉÂTRES DE NÎMES (À GAUCHE) ET DE POITIERS (À DROITE), DONT LES FORMES SONT VISIBLES DANS LE PARCELLAIRE URBAIN. GAUCHE : LES ARÈNES, PAR ALEXANDRE DE MÈGE, 1840, ( <a href="http://www.nemausensis.com">HTTP://WWW.NEMAUSENSIS.COM</a> ). DROITE : DESSIN DE LAMOTTE AÎNÉ, 1843, MÉDIATHÈQUE FRANÇOIS MITTERRAND, POITIERS (REPRODUCTION RÉGION NOUVELLE AQUITAINE, INVENTAIRE GÉNÉRAL DU PATRIMOINE CULTUREL). ....	47
FIGURE 15 : L'INTERPRÉTATION DES FORMES PARCELLAIRES PAR L'ARCHÉOGÉOGRAPHIE ET LA « RECOMPOSITION » DES PAYSAGES DU PASSÉ PAR AGRÉGATION OU HYBRIDATION DES FORMES. HÉLÈNE NOIZET, « LA TRANSMISSION DE LA "NATURE" ET DU "RURAL" DANS LA VILLE : LE CAS DE TOURS », <i>ÉTUDES RURALES</i> , N° 175-176, 2005, FIGURE 1....	50

FIGURE 16 : SCHÉMA THÉORIQUE POUR UNE TENTATIVE DE DÉFINITION DU PAYSAGE TRADUIT DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE (3), À LA LUMIÈRE DES FORMES DU PAYSAGE THÉORISÉES PAR L'ARCHÉOGÉOGRAPHIE (2) ET DES FORMES DU DROIT (1).....	51
FIGURE 17 : UNE HARMONISATION DES SÉQUENCES D'ÉLABORATION DE PLU(i) SUIVIES À LORIENT, DINAN ET BROCÉLIANDE .....	71
FIGURE 18 : PLAN DE SALLE ET PRISE DE NOTE LORS DE LA RÉUNION DU 5.03.2019 À LA C. C. DE BROCÉLIANDE (ÉLABORATION DES OAP, n° 1), CHARLOTTE PORCQ, 2019 .....	73
FIGURE 19 : CARTE DE TRAVAIL ET PRISE DE NOTES LORS DE LA RÉUNION DU 5.03.2019 À LA C. C. DE BROCÉLIANDE (ÉLABORATION DES OAP, n° 1), CHARLOTTE PORCQ, 2019 .....	73
FIGURE 20 : FICHES DE PRÉSENTATION ET DE DESCRIPTION DES ENJEUX D'AMÉNAGEMENT (PAYSAGERS NOTAMMENT) DE DEUX SECTEURS D'OAP .....	89
FIGURE 21 : SCHÉMATISATION PLUS OU MOINS DÉTAILLÉE DES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT DE TROIS SECTEURS D'OAP .....	90
FIGURE 22 : ORIENTATIONS ET PRÉCONISATIONS ISSUES DE DEUX OAP THÉMATIQUES.....	91
FIGURE 23 : SCHÉMA EXPLICATIF DE L'ORGANISATION DES RÉUNIONS TENUES AU SUJET DES OAP SECTORIELLES DU PLUi DE BROCÉLIANDE .....	96
FIGURE 24 : VERSION APPROUVÉE DU SECTEUR D'OAP n° 1, PLUi DE LA C. C. DE BROCÉLIANDE, 2021 .....	97
FIGURE 25 : DES RÉSEAUX D'ACTEURS AUX FORMES D'INSTRUMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE. LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE AU CŒUR DE L'ANALYSE, CONÇUS COMME UNITÉS MORPHOLOGIQUES, AU-DELÀ D'UNE SIMPLE MISE EN RÉSEAU.....	103
FIGURE 26 : L'INTERFACE DE MAXQDA PRÉSENTÉE SUR LE SITE INTERNET COMMERCIALISANT LE LOGICIEL (SITE ET MANUEL D'UTILISATION EN LANGUE ANGLAISE UNIQUEMENT).....	105
FIGURE 27 : ARBORESCENCE DES TROIS PREMIERS NIVEAUX DE CODES POUR L'ANALYSE DES 22 ENTRETIENS « ÉLUS » SOUS MAXQDA .....	107
FIGURE 28 : L'INTERFACE DE CRÉATION DES MAXMAPS DANS MAXQDA 2020.....	109
FIGURE 29 : LE NAVIGATEUR DES LIENS ENTRE CODES DANS MAXQDA 2020 .....	110
FIGURE 30 : MAXMAP BROSSANT LE PORTRAIT DE LA « POLITIQUE PAYSAGÈRE » CONDUITE PAR LA MUNICIPALITÉ DE TREFFENDEL (35).....	111
FIGURE 31 : MAXMAP BROSSANT LE PORTRAIT DE LA « POLITIQUE PAYSAGÈRE » CONDUITE PAR LA MUNICIPALITÉ DE LANGUENAN (22) .....	112
FIGURE 32 : MAXMAP BROSSANT LE PORTRAIT DE LA « POLITIQUE PAYSAGÈRE » CONDUITE PAR LA MUNICIPALITÉ DE QUISTINIC (56).....	112
FIGURE 33 : MAXMAP BROSSANT LE PORTRAIT DE LA « POLITIQUE PAYSAGÈRE » CONDUITE PAR LA MUNICIPALITÉ DE MONDEVERT (35).....	113
FIGURE 34 : CRÉATION DE GROUPES D'ÉLUS EN FONCTION DES CONTEXTES D'ACTION ANTÉRIEURS OU PARALLÈLES AU PLU(i) LES PLUS MOBILISÉS EN MATIÈRE DE PAYSAGE. LES CONTEXTES EN QUESTION SONT CLASSÉS SUR UNE ÉCHELLE DE « SPÉCIFICITÉ », DES PLUS SPÉCIFIQUES À CHACUN DES GROUPES, À L'EXTÉRIEUR DU SCHÉMA (UN SEUL AUTRE GROUPE LES CITE À QUELQUES REPRIS), AUX MOINS SPÉCIFIQUES, À L'INTÉRIEUR DU SCHÉMA (TOUS LES GROUPES LES CITENT, ET ILS SONT FRÉQUEMMENT UTILISÉS, CE QUI EXPLIQUE LEUR PRÉSENCE). .....	114

FIGURE 35 : LES DIFFÉRENTES RELATIONS ÉTABLIES ENTRE LE NOUVEAU PLU(i) ET LES AUTRES OUTILS OU CONTEXTES D’ACTION LES PLUS MOBILISÉS POUR AGIR SUR LE PAYSAGE PAR CHACUN DES GROUPES D’ÉLUS. IL S’AGIT DU RÉSULTAT FINAL DE CETTE ÉTAPE D’ANALYSE DE CLASSIFICATION PAR REGROUPEMENT À PARTIR DES MAXMAPS (ELLES-MÊMES ISSUES POUR MÉMOIRE DU CODAGE DES ENTRETIENS).....	115
FIGURE 36 : SCHÉMA EXPLICATIF DE LA MESURE DE DISTANCE OU DE DISSIMILARITÉ ENTRE LE PLU(i) ET LES AUTRES CONTEXTES D’ACTION.....	116
FIGURE 37 : DES DISCOURS « ÉLUS » DÉDIÉS À 70 % ENVIRON AUX ENJEUX D’ACTION SUR LE PAYSAGE DANS LES ENTRETIENS CONDUITS ENTRE 2019 ET 2020, TOUS CONTEXTES D’ACTION CONFONDUS.....	117
FIGURE 38 : LES LIENS FAITS PAR LES ÉLUS EN ENTRETIENS ENTRE LES ENJEUX D’ACTION, ÉVALUÉS AU MOYEN DU CALCUL DES COOCCURRENCES DE CODES DANS LE LOGICIEL MAXQDA (1/2) : LES ENJEUX D’ACTION SUR LE PAYSAGE.....	120
FIGURE 39 : LES LIENS FAITS PAR LES ÉLUS EN ENTRETIENS ENTRE ENJEUX D’ACTION, ÉVALUÉS AU MOYEN DU CALCUL DES COOCCURRENCES DE CODES DANS LE LOGICIEL MAXQDA (2/2) : LES AUTRES ENJEUX.....	121
FIGURE 40 : LE CLASSEMENT DES 22 ÉLUS INTERROGÉS SELON LEUR UTILISATION DU PLU(i) EN VALEURS ABSOLUES.....	124
FIGURE 41 : L’UTILISATION DU PLU(i) PAR RAPPORT AUX AUTRES CONTEXTES D’ACTION PUBLIQUE.....	125
FIGURE 42 : LES CONTEXTES D’ACTION SUR LE PAYSAGE MOBILISÉS PAR LE GROUPE 1 (HORS PLU(i)). LES VALEURS SONT ISSUES DU CALCUL DES COOCCURRENCES ENTRE LES CODES « OUTILS » ET « ENJEUX » DANS MAXQDA, ELLES INDIQUENT DONC LE NOMBRE DE CROISEMENTS ENTRE LES CONTEXTES ET LES THÈMES D’ACTION, DANS LES ENTRETIENS DES ÉLUS DU GROUPE 1.....	126
FIGURE 43 : LES OBJETS OU LES SUJETS CITÉS PAR LES ÉLUS DU GROUPE 1, DANS LE CADRE DE LEUR « POLITIQUE PAYSAGÈRE » (HORS PLU(i)). LES VALEURS SONT ISSUES DU CALCUL DES COOCCURRENCES ENTRE LES CODES « OUTILS » ET « ENJEUX » DANS MAXQDA, ELLES INDIQUENT DONC LE NOMBRE DE CROISEMENTS ENTRE LES CONTEXTES ET LES OBJETS OU SUJETS D’ACTION, DANS LES ENTRETIENS DES ÉLUS DU GROUPE 1.....	127
FIGURE 44 : PEU DE CHANGEMENTS INDUITS PAR L’UTILISATION DU PLU(i) POUR LE GROUPE 1 EN TERMES D’ACTION SUR LE PAYSAGE.....	132
FIGURE 45 : DE FORTS CHANGEMENTS INDUITS PAR L’UTILISATION DU PLU(i) POUR LE GROUPE 2 EN TERMES D’ACTION SUR LE PAYSAGE.....	136
FIGURE 46 : LES OUTILS DU PLU(i) UTILISÉS PAR LE GROUPE 2 EN VUE D’UNE ACTION SUR LE PAYSAGE. LES VALEURS SONT ISSUES DU CALCUL DES COOCCURRENCES ENTRE LES CODES « OUTILS » ET « ENJEUX » DANS MAXQDA, ELLES INDIQUENT DONC LE NOMBRE DE CROISEMENTS ENTRE LES CONTEXTES ET LES THÈMES D’ACTION, DANS LES ENTRETIENS DES ÉLUS DU GROUPE 2.....	137
FIGURE 47 : LES CONTEXTES D’ACTION SUR LE PAYSAGE MOBILISÉS PAR LE GROUPE 3 (HORS PLU(i)). LES VALEURS SONT ISSUES DU CALCUL DES COOCCURRENCES ENTRE LES CODES « OUTILS » ET « ENJEUX » DANS MAXQDA, ELLES INDIQUENT DONC LE NOMBRE DE CROISEMENTS ENTRE LES CONTEXTES ET LES THÈMES D’ACTION, DANS LES ENTRETIENS DES ÉLUS DU GROUPE 3.....	139
FIGURE 48 : LES OBJETS OU LES SUJETS CITÉS PAR LES ÉLUS DU GROUPE 3, DANS LE CADRE DE LEUR « POLITIQUE PAYSAGÈRE » (HORS PLU(i)). LES VALEURS SONT ISSUES DU CALCUL DES COOCCURRENCES ENTRE LES CODES	

« OUTILS » ET « ENJEUX » DANS MAXQDA, ELLES INDIQUENT DONC LE NOMBRE DE CROISEMENTS ENTRE LES CONTEXTES ET LES OBJETS OU SUJETS D’ACTION, DANS LES ENTRETIENS DES ÉLUS DU GROUPE 3.....	141
FIGURE 49 : LE SECTEUR D’OAP N° 2 DE TREFFENDEL DANS LE PLU(i) DE LA C. C. DE BROUÉLIANDE, 2021 .....	144
FIGURE 50 : LES CHANGEMENTS VARIABLES INDUITS PAR L’UTILISATION DU PLU(i) POUR LE GROUPE 3 EN TERMES D’ACTION SUR LE PAYSAGE (HORS INSTRUCTION DU DROIT DES SOLS) .....	145
FIGURE 51 : LES CHANGEMENTS VARIABLES INDUITS PAR L’UTILISATION DU PLU(i) POUR LE GROUPE 3 EN TERMES D’ACTION SUR LE PAYSAGE.....	145
FIGURE 52 : STECAL EXTRAIT DU PLU(i) DE DINAN AGGLOMÉRATION, PLOUËR-SUR-RANCE, « AMÉNAGEMENT TOURISTIQUE », 2020.....	149
FIGURE 53 : LES CONTEXTES D’ACTION SUR LE PAYSAGE MOBILISÉS PAR LE GROUPE 4 (HORS PLU(i)). LES VALEURS SONT ISSUES DU CALCUL DES COOCCURRENCES ENTRE LES CODES « OUTILS » ET « ENJEUX » DANS MAXQDA, ELLES INDIQUENT DONC LE NOMBRE DE CROISEMENTS ENTRE LES CONTEXTES ET LES THÈMES D’ACTION, DANS LES ENTRETIENS DES ÉLUS DU GROUPE 4.....	150
FIGURE 54 : LES OBJETS OU LES SUJETS CITÉS PAR LES ÉLUS DU GROUPE 4, DANS LE CADRE DE LEUR « POLITIQUE PAYSAGÈRE » (HORS PLU(i)). LES VALEURS SONT ISSUES DU CALCUL DES COOCCURRENCES ENTRE LES CODES « OUTILS » ET « ENJEUX » DANS MAXQDA, ELLES INDIQUENT DONC LE NOMBRE DE CROISEMENTS ENTRE LES CONTEXTES ET LES OBJETS OU SUJETS D’ACTION, DANS LES ENTRETIENS DES ÉLUS DU GROUPE 4.....	151
FIGURE 55 : DES CHANGEMENTS TRÈS CIBLÉS INDUITS PAR L’UTILISATION DU PLU(i) POUR LE GROUPE 4 EN TERMES D’ACTION SUR LE PAYSAGE.....	156
FIGURE 56 : LE LIEN ENTRE OUTILS D’ACTION PUBLIQUE ET JEUX D’ACTEURS (1/2) : L’EXEMPLE DE LANGUÉDIAS .	158
FIGURE 57 : LE LIEN ENTRE OUTILS D’ACTION PUBLIQUE ET JEUX D’ACTEURS (2/2) : L’EXEMPLE DE LA C. C. DE BROUÉLIANDE .....	159
FIGURE 58 : LES CHANGEMENTS APPORTÉS PAR LES ÉLUS GLOBALEMENT FAVORABLES AU PLU(i) À LEURS MODES D’ACTION.....	160
FIGURE 59 : LES CHANGEMENTS APPORTÉS PAR LES ÉLUS GLOBALEMENT DÉFAVORABLES AU PLU(i) À LEURS MODES D’ACTION.....	161
FIGURE 60 : SCHÉMA DE RÉFÉRENCE CONCERNANT LES ASSOCIATIONS D’ENJEUX ET D’USAGES AUX OUTILS DU PLU(i) LES PLUS FRÉQUENTES, SUR LA BASE DES PROCESSUS DE PLU(i) ÉTUDIÉS .....	171
FIGURE 61 : LES « TRAJECTOIRES DE FONCTIONNEMENT » DES ÉLUS ENGAGÉS DANS UNE ACTION PAYSAGÈRE 1/2 (GROUPE 4) .....	174
FIGURE 62 : LES « TRAJECTOIRES DE FONCTIONNEMENT » DES ÉLUS ENGAGÉS DANS UNE ACTION PAYSAGÈRE 2/2 (GROUPE 4 VS GROUPE 3).....	175
FIGURE 63 : LA POSITION ET LE RÔLE DU MAIRE AU SEIN DE L’ÉLABORATION, PUIS DE LA MISE EN ŒUVRE, D’UN PLU(i) VECTEUR D’ACTION PAYSAGÈRE .....	178
FIGURE 64 : LA POSITION ET LE RÔLE DU MAIRE AU SEIN DE L’ÉLABORATION, PUIS DE LA MISE EN ŒUVRE, D’UNE ACTION PAYSAGÈRE.....	180
FIGURE 65 : « ILLUSTRATION SYNTHÉTIQUE DE LA DÉMARCHE DE RÉVISION DU PLU », <a href="http://participation.institut-auddice.com/la-procedure-de-plu-433">HTTP://PARTICIPATION.INSTITUT-AUDDICE.COM/LA-PROCEDURE-DE-PLU-433</a> .....	187

FIGURE 66 : CHRONOLOGIE LINÉAIRE ET CUMULATIVE DE L'ÉLABORATION DU PLU(i) DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE BROCÉLIANDE, 2018 .....	188
FIGURE 67 : EXTRAIT D'UNE BROCHURE ÉDITÉE PAR L'OBSERVATOIRE DE L'ENVIRONNEMENT EN BRETAGNE EN 2020. ELLE ILLUSTRE QUE LA DÉMARCHE PAYSAGÈRE PROCÈDE SELON UNE MÉTHODE PROCHE DE L'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE : CONNAÎTRE POUR AGIR. <a href="https://BRETAGNE-ENVIRONNEMENT.FR/ZOOM-SUR-ETAPES-DEMARCHE-PAYSAGERE-EHELLE-LOCALE">HTTPS://BRETAGNE-ENVIRONNEMENT.FR/ZOOM-SUR-ETAPES-DEMARCHE-PAYSAGERE-EHELLE-LOCALE</a> .....	192
FIGURE 68 : RETRANSCRIPTION DU SCHÉMA RELATANT LE PROCESSUS DE RÉVISION DES PLU, RÉALISÉ EN ENTRETIEN PAR LA DIRECTRICE DU SERVICE PLANIFICATION DE LORIENT AGGLOMÉRATION, 2019 (À GAUCHE). FIGURE : RETRANSCRIPTION DU SCHÉMA DE SYNTHÈSE DE PIERRE DONADIEU ET MICHEL PÉRIGORD SUR LES « OUTILS DU PAYSAGISME », 2005 (À DROITE).....	194
FIGURE 69 : A PANARCHY, IN LANCE H. GUNDERSON AND CRAWFORD S. HOLLING (DIR.), PANARCHY: UNDERSTANDING TRANS-FORMATIONS IN HUMAN AND ECOLOGICAL SYSTEMS, WASHINGTON, ISLAND PRESS, 2002. A : REORGANIZATION ; K : CONSERVATION ; Ω : RELEASE.....	202
FIGURE 70 : LES DIFFÉRENTES APPROCHES DU TEMPS DU PAYSAGE EXPLORÉES DANS LE CHAPITRE 4 (CF. 1.1.2, 1.1.3) .....	203
FIGURE 71 : AGATHA CHRISTIE, CARTES SUR TABLE, PARIS, LE MASQUE, 2008 [1936]. AGATHA CHRISTIE, FIVE LITTLE PIGS, NEW YORK, HARPERCOLLINS, 2001 [1943]. .....	209
FIGURE 72 : DEUX TRAJECTOIRES SE « CONFRONTENT » À L'INTÉRIEUR DU CADRE INSPIRÉ PAR L'ANALYSE DES SYSTÈMES RÉILIENTS DE C. S. HOLLING .....	211
FIGURE 73 : GRAPHIQUE CHRONOLOGIQUE DE BASE, AVEC LA TRAJECTOIRE D'ÉLABORATION « TYPE » DU PLU(i) « PAYSAGER » .....	212
FIGURE 74 : EXPLICATION DE LA MÉTHODE DE RECONSTITUTION DES PROCESSUS, ET REPORT DES POINTS DANS LE GRAPHIQUE CHRONOLOGIQUE.....	213
FIGURE 75 : ÉVALUATION STATISTIQUE, POUR CHACUNE DES CATÉGORIES DE PROCESSUS ANALYSÉS (100 %), DE L'INFLUENCE DES IRRÉGULARITÉS DE LA TRAJECTOIRE PAR RAPPORT À LA MÉTHODOLOGIE « STANDARD », SUR LE PASSAGE À L'ACTION EN FAVEUR DES PAYSAGES .....	217
FIGURE 76 : ÉVALUATION STATISTIQUE, POUR CHACUNE DES CATÉGORIES DE PROCESSUS ANALYSÉS (100 %), DE L'INFLUENCE DU PHÉNOMÈNE DE RUPTURE DE TRAJECTOIRE, SUR LE PASSAGE À L'ACTION EN FAVEUR DES PAYSAGES .....	218
FIGURE 77 : ÉVALUATION STATISTIQUE, SUR L'ENSEMBLE DES PROCESSUS D'ÉLABORATION DE PLU(i) RETRANSCRITS CONCERNANT L'ACTION DES TECHNICIENS (100 %) ET LE VÉCU DES ÉLUS (100 %), DE L'INCIDENCE DES RUPTURES DE TRAJECTOIRE SUR LE PASSAGE À L'ACTION EN FAVEUR DES PAYSAGES, EN FONCTION DE LEUR ÉTAPE D'APPARITION .....	219
FIGURE 78 : ÉVALUATION STATISTIQUE, SUR L'ENSEMBLE DES PROCESSUS D'ÉLABORATION DE PLU(i) RETRANSCRITS CONCERNANT L'ACTION DES TECHNICIENS (100 %) ET LE VÉCU DES ÉLUS (100 %), DES THÉMATIQUES AVEC LESQUELLES LA RUPTURE EST ENVISAGEABLE PAR LES ACTEURS CONCERNÉS, SANS COMPROMETTRE LES CHANCES DE PASSER À L'ACTION VIA LE PLU(i) .....	220

FIGURE 79 : ÉVALUATION STATISTIQUE, POUR CHACUNE DES CATÉGORIES DE PROCESSUS ANALYSÉS (100 %), DE L'INFLUENCE D'APPORTS EXTÉRIEURS À LA DÉMARCHÉ DE PLANIFICATION AU COURS DU PROCESSUS, SUR LE PASSAGE À L'ACTION EN FAVEUR DES PAYSAGES .....	221
FIGURE 80 : ÉVALUATION STATISTIQUE, POUR CHACUNE DES CATÉGORIES DE PROCESSUS ANALYSÉS (100 %), DE L'INFLUENCE DE LA THÉMATIQUE « PAYSAGE » AU DÉMARRAGE DU PROCESSUS, SUR LE PASSAGE À L'ACTION EN FAVEUR DES PAYSAGES .....	222
FIGURE 81 : ÉVALUATION STATISTIQUE, POUR CHACUNE DES CATÉGORIES DE PROCESSUS ANALYSÉS (100 %), DE L'INFLUENCE D'UNE PARTIE SPÉCIFIQUE « PAYSAGE » DANS LE PADD, SUR LE PASSAGE À L'ACTION EN FAVEUR DES PAYSAGES.....	224
FIGURE 82 : ÉVALUATION STATISTIQUE, POUR CHACUNE DES CATÉGORIES DE PROCESSUS ANALYSÉS (100 %), DE L'INFLUENCE D'UNE PARTIE SPÉCIFIQUE « PAYSAGE » DANS LE DOCUMENT FINAL, SUR LE PASSAGE À L'ACTION EN FAVEUR DES PAYSAGES .....	225
FIGURE 83 : ÉVALUATION STATISTIQUE, POUR CHACUNE DES CATÉGORIES DE PROCESSUS ANALYSÉS (100 %), DE L'INFLUENCE DE LA THÉMATIQUE « PAYSAGE » À L'ÉTAPE DE L'APPLICATION DU PLU(i), SUR LE PASSAGE À L'ACTION EN FAVEUR DES PAYSAGES .....	226
FIGURE 84 : LES MOTEURS, CLASSÉS PAR TYPES (LES PLUS FRÉQUENTS), ET PAR ÉTAPES D'APPARITION, DANS LES PROCESSUS PERMETTANT UN PASSAGE À L'ACTION EN FAVEUR DES PAYSAGES EN APPLICATION DU PLU(i) .....	228
FIGURE 85 : UNE ESTIMATION DE LA RÉPARTITION DE L'ACTION À L'ISSUE DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PLUi DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE BROCÉLIANDE, À PARTIR DES GRAPHIQUES CHRONOLOGIQUES RÉALISÉS POUR RETRANSCRIRE ET METTRE EN FORME LES RÉCITS DES ACTEURS, TOUS NIVEAUX D'ACTION CONFONDUS (ACTION, VÉCU, SOUHAIT). LES POURCENTAGES SONT EFFECTUÉS SUR LE TOTAL D'ISSUES EXPRIMÉES POUR CE TERRAIN. UN RÉCIT PEUT ÊTRE COMPTABILISÉ DEUX FOIS S'IL PERMET UN PASSAGE À L'ACTION « EN APPLICATION DU PLUi » ET « HORS APPLICATION DU PLUi ».....	230
FIGURE 86 : FRISE GÉNÉRALE CONCERNANT LE DÉROULEMENT DE L'ÉLABORATION DU PLUi DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE BROCÉLIANDE (C. C. B.), SE RÉSUMANT AUX ÉVÉNEMENTS MAJEURS (GRÂCE AUX DOCUMENTS ÉDITÉS PAR LES BUREAUX D'ÉTUDES ET LE PÔLE AMÉNAGEMENT DE LA C. C. B., À LA PRESSE, AU RECOUPEMENT PAR LES ENTRETIENS OU AU SUIVI EN TEMPS RÉEL) .....	231
FIGURE 87 : CARTE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION DU PLUi DE LA C. C. B. (2021, p. 135) AU SUJET DU GRAND PAYSAGE, TEL QUE DÉCRIT DANS LE CADRE DE L'ATELIER PARTICIPATIF « PATRIMOINE, FORMES URBAINES, PAYSAGE » EN DATE DU 20 MARS 2018. LA LÉGENDE REPREND LES CATÉGORIES RECENSÉES DANS LE TABLEAU DU COMPTE-RENDU DE L'ATELIER (CF. TABLEAU 13), D'OÙ L'ON PEUT DÉDUIRE QUE LA CARTE REND COMPTE D'UNE PERCEPTION DU PAYSAGE PARTAGÉE ENTRE ÉLUS, ASSOCIATIONS, HABITANTS ET PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIÉES, QUI ÉTAIENT PRÉSENTS LORS DE L'ATELIER. ....	233
FIGURE 88 : L'ÉLABORATION DU PLUi DE LA C. C. B, TELLE QUE CONDUITE PAR UN BUREAU D'ÉTUDES.....	233
FIGURE 89 : L'ÉLABORATION DU PLUi DE LA C. C. B, TELLE QUE VÉCUE ET SOUHAITÉE PAR UN ÉLU INTERCOMMUNAL .....	234
FIGURE 90 : L'ÉLABORATION DU PLUi DE LA C. C. B., TELLE QUE VÉCUE PAR DEUX TECHNICIENS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, À L'ÉCHELLE DE L'INTERCOMMUNALITÉ (C) ET DE LA COMMUNE (D).....	235

FIGURE 91 : SCHÉMA COMPARANT LE RÔLE DE CHAQUE ACTEUR EN VUE DE L'ÉLABORATION DU PLU <sub>i</sub> DE LA C. C. B. (2017-2021), AVANT ET APRÈS LE VOTE DU PADD .....	237
FIGURE 92 : L'ÉLABORATION DU RÈGLEMENT SUR LES HAIES BOCAGÈRES DANS LE PLU <sub>i</sub> DE LA C. C. B, TEL QUE PILOTÉ PAR LA DIRECTRICE DE L'AMÉNAGEMENT DE LA C. C. B. ....	240
FIGURE 93 : EXTRAIT DE LA TABLE ATTRIBUTAIRE FOURNIE PAR LE BUREAU D'ÉTUDES ENVIRONNEMENTALES À LA DIRECTRICE DE L'AMÉNAGEMENT DE LA C. C. B. LA NOTE TOTALE INDIQUE LE CUMUL DE FONCTIONS DE LA HAIE BOCAGÈRE RECENSÉE, DONC SON IMPORTANCE DANS LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉCOSYSTÈME, ET LA COLONNE SUIVANTE IDENTIFIE SON RÔLE MAJEUR.....	241
FIGURE 94 : ORIENTATION D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION THÉMATIQUE « BOCAGE », BRETAGNE PORTE DE LOIRE COMMUNAUTÉ, 2020.....	245
FIGURE 95 : L'ÉLABORATION D'UNE OAP THÉMATIQUE « CADRE DE VIE » COMPORTANT UNE PARTIE « PATRIMOINE » AU LIEU D'UN CAHIER DE PRESCRIPTIONS ARCHITECTURALES ANNEXÉ AU RÈGLEMENT, TELLE QUE RACONTÉE PAR L'ARCHITECTE EN CHARGE DES OAP.....	247
FIGURE 96 : L'ÉLABORATION DES SECTEURS D'OAP DU PLU <sub>i</sub> DE LA C. C. B., TELLE QUE VÉCUE PAR DEUX ÉLUS (A) ET (B).....	251
FIGURE 97 : L'UTILISATION DE L'ARGUMENT PAYSAGER PAR UN ÉLU AU COURS DE L'ÉLABORATION D'UN SECTEUR D'OAP DU PLU <sub>i</sub> DE LA C. C. B. NE SUFFIT PAS À PORTER LE PAYSAGE JUSQU'À L'URBANISME OPÉRATIONNEL.....	255
FIGURE 98 : LE « RETOUR À LA CONNAISSANCE » APRÈS LA RUPTURE, SOUHAITÉ PAR UNE ÉLUE DE LA C. C. B. LORS DE L'ÉLABORATION DES OAP.....	256
FIGURE 99 : VERSION DE TRAVAIL D'UNE OAP SECTORIELLE PRÉSENTÉE EN 2019 PAR LE BUREAU D'ÉTUDES, SUR LAQUELLE LA ZONE HUMIDE À L'OUEST DU SECTEUR DE PROJET NE FIGURE PAS .....	257
FIGURE 100 : UNE ESTIMATION DE LA RÉPARTITION DE L'ACTION À L'ISSUE DES PROCESSUS D'ÉLABORATION DES PLU RÉVISÉS DE LORIENT AGGLOMÉRATION, À PARTIR DES GRAPHIQUES CHRONOLOGIQUES RÉALISÉS POUR RETRANSCRIRE ET METTRE EN FORME LES RÉCITS DES ACTEURS, TOUS NIVEAUX D'ACTION CONFONDUS (ACTION, VÉCU, SOUHAIT). LES POURCENTAGES SONT EFFECTUÉS SUR LE TOTAL D'ISSUES EXPRIMÉES POUR CE TERRAIN. UN RÉCIT PEUT ÊTRE COMPTABILISÉ DEUX FOIS S'IL PERMET UN PASSAGE À L'ACTION : EN APPLICATION DU PLU <sub>i</sub> ET HORS APPLICATION DU PLU <sub>i</sub> .....	258
FIGURE 101 : FRISE GÉNÉRALE CONCERNANT LE DÉROULEMENT DE L'ÉLABORATION DES PLU RÉVISÉS DES COMMUNES DE LORIENT AGGLOMÉRATION, SE RÉSUMANT AUX ÉVÉNEMENTS MAJEURS (GRÂCE AUX DOCUMENTS ÉDITÉS PAR LES BUREAUX D'ÉTUDES ET LES SERVICES DE L'AGGLOMÉRATION, À LA PRESSE, AU RECOUPEMENT PAR LES ENTRETIENS OU AU SUIVI EN TEMPS RÉEL) .....	259
FIGURE 102 : SCHÉMA COMPARANT LE RÔLE ET LA PLACE DE CHAQUE ACTEUR DE L'ÉLABORATION DES PLU DES COMMUNES DE LORIENT AGGLOMÉRATION (2016-2020), AVANT ET APRÈS L'ABANDON DU PROJET DE PLU INTERCOMMUNAL .....	260
FIGURE 103 : LA COMPARAISON ENTRE LES UNITÉS DE L'ÉTUDE PAYSAGÈRE DE LORIENT AGGLOMÉRATION ET LES UNITÉS RETRAVAILLÉES À L'ÉCHELLE DE LA COMMUNE DE GUIDEL PAR LE CHARGÉ DE MISSION PLU, 2018 .....	264
FIGURE 104 : L'ÉLABORATION DU PLU DE VITRÉ DE 2020, TELLE QUE CONDUITE PAR LE BUREAU D'ÉTUDES.....	266
FIGURE 105 : L'ÉLABORATION DU PLU D'UNE COMMUNE DE LORIENT AGGLOMÉRATION, TELLE QUE CONDUITE PAR LE CHARGÉ DE PLU (A) ET VÉCUE PAR LE MAIRE DE LA COMMUNE (B).....	268



FIGURE 106 : EXTRAIT DE L'OAP THÉMATIQUE « CADRE DE VIE » RÉALISÉE PAR LORIENT AGGLOMÉRATION, 2019	270
FIGURE 107 : L'ÉLABORATION DU RÈGLEMENT DE PLU SUR LES ESPACES AGRICOLES POUR UNE COMMUNE DE LORIENT AGGLOMÉRATION, PAR LE TECHNICIEN INTERCOMMUNAL EN CHARGE DU PLU	271
FIGURE 108 : L'ÉLABORATION DU RÈGLEMENT SPÉCIFIQUE AUX ZONES NATURELLES DANS LE PLU D'UNE COMMUNE DE LORIENT AGGLOMÉRATION, TELLE QUE MENÉE PAR LE CHARGÉ DE PLU (A) ET VÉCUE PAR L'ADJOINT À L'URBANISME DE LA COMMUNE (B)	274
FIGURE 109 : L'ÉLABORATION DU PLU D'UNE COMMUNE DE LORIENT AGGLOMÉRATION, TELLE QUE CONDUITE PAR LE CHARGÉ DE PLU (A) ET VÉCUE PAR LE MAIRE DE LA COMMUNE (B)	277
FIGURE 110 : UNE ESTIMATION DE LA RÉPARTITION DE L'ACTION À L'ISSUE DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PLUi DE DINAN AGGLOMÉRATION, À PARTIR DES GRAPHIQUES CHRONOLOGIQUES RÉALISÉS POUR RETRANSCRIRE ET METTRE EN FORME LES RÉCITS DES ACTEURS, TOUS NIVEAUX D'ACTION CONFONDUS (ACTION, VÉCU, SOUHAIT). LES POURCENTAGES SONT EFFECTUÉS SUR LE TOTAL D'ISSUES EXPRIMÉES POUR CE TERRAIN. UN RÉCIT PEUT ÊTRE COMPTABILISÉ DEUX FOIS S'IL PERMET UN PASSAGE À L'ACTION EN APPLICATION DU PLUi ET HORS APPLICATION DU PLUi.	282
FIGURE 111 : FRISE GÉNÉRALE CONCERNANT LE DÉROULEMENT DE L'ÉLABORATION DU PLUi DE DINAN AGGLOMÉRATION, SE RÉSUMANT AUX ÉVÉNEMENTS MAJEURS (GRÂCE AUX DOCUMENTS ÉDITÉS PAR LES BUREAUX D'ÉTUDES ET LA DIRECTION DE L'URBANISME, À LA PRESSE, AU RECOUPEMENT PAR LES ENTRETIENS OU AU SUIVI EN TEMPS RÉEL)	283
FIGURE 112 : SCHÉMA COMPARANT LE RÔLE ET LA PLACE DE CHAQUE ACTEUR DE L'ÉLABORATION DU PLUi DE DINAN AGGLOMÉRATION (2017-2020), AVANT ET APRÈS LA FUSION	284
FIGURE 113 : L'ÉLABORATION DU PLUi DE DINAN AGGLOMÉRATION, TELLE QUE CONDUITE PAR LE BUREAU D'ÉTUDES COORDINATEUR (A) ET VÉCUE PAR LA CHEFFE DU SERVICE URBANISME DE L'AGGLOMÉRATION (B)	285
FIGURE 114 : SCHÉMA EXPLICATIF DE LA GOUVERNANCE DU PLUi DE DINAN AGGLOMÉRATION, PRIMÉE EN NOVEMBRE 2017 PAR LE MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES	287
FIGURE 115 : L'ÉLABORATION DES OAP SECTORIELLES DU PLUi DE DINAN AGGLOMÉRATION, TELLE QUE CONDUITE PAR LA CHEFFE DU SERVICE URBANISME ET LES CHARGÉS DE MISSION PLUi DE L'EPCI	289
FIGURE 116 : L'ÉLABORATION DU RÈGLEMENT DES ZONES À URBANISER DU PLUi DE DINAN AGGLOMÉRATION, TELLE QUE VÉCUE PAR UN ÉLU À L'ÉCHELLE COMMUNALE	294
FIGURE 117 : LA PROLONGATION DES RÉFLEXIONS ENGAGÉES AU COURS DE L'ÉLABORATION DU PLUi DE DINAN AGGLOMÉRATION PAR LES ÉLUS D'UNE COMMUNE DE L'EPCI, AU-DELÀ DU CADRE DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE	296
FIGURE 118 : L'ÉLABORATION DU RÈGLEMENT SUR LES ARBRES REMARQUABLES DANS LE PLUi DE DINAN AGGLOMÉRATION, TELLE QUE VÉCUE PAR UN ÉLU À L'ÉCHELLE COMMUNALE	299
FIGURE 119 : LES BIFURCATIONS, DES MOMENTS D'ÉPAISSEUR TEMPORELLE RICHES EN RECOMPOSITIONS ET EN CONSÉQUENCES POUR LE PASSAGE À L'ACTION EN FAVEUR DES PAYSAGES : QUELQUES ÉLÉMENTS STATISTIQUES POUR UN PORTRAIT ISSU DES CAS ANALYSÉS	301
FIGURE 120 : RÉCAPITULATIF DES FORMES DE BIFURCATION OBSERVÉES DANS LES PROCESSUS ÉTUDIÉS	304

FIGURE 121 : LE TEMPS DE L'INTERPRÉTATION DU PLU(i) EN TANT QUE PROCESSUS « D'ACTUALISATION DU DROIT » (CF. PATRICÉ MELÉ, « POUR UNE GÉOGRAPHIE DU DROIT EN ACTION », 2009) OUVRE DES PERSPECTIVES POUR L'ACTION PAYSAGÈRE .....	318
FIGURE 122 : LE TRIPTYQUE « AUTEUR-EXÉCUTANT-CERCHEUR » SUR LEQUEL S'APPUIENT L'ANALYSE CONDUITE DANS LE CHAPITRE 5 ET LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR CELLE-CI EU ÉGARD À LA TRADUCTION DU PAYSAGE DANS LE PLU(i).....	320
FIGURE 123 : TABLEAU D'ASSEMBLAGE DU CADASTRE NAPOLÉONNIEN DE LA COMMUNE DE CHANGÉ EN SARTHE, XIX <sup>E</sup> SIÈCLE, © ARCHIVES DÉPARTEMENTALES DE LA SARTHE .....	322
FIGURE 124 : <i>PLU DE QUISTINIC, RÈGLEMENT ÉCRIT</i> , 2019, P. 64 ET 69.....	325
FIGURE 125 : <i>PLU DE QUISTINIC, RÈGLEMENT GRAPHIQUE ANNEXE</i> , 2019 .....	325
FIGURE 126 : « LA CENSIVE DE SAINTE-OPPORTUNE COMME SOURCE POUR LA RESTITUTION DU PALÉOMÉANDRE SUR LA RIVE DROITE DE LA SEINE À PARIS », IN HÉLÈNE NOIZET, LAURENT MIRLOU, SANDRINE ROBERT, « LA RÉSILIENCE DES FORMES : LA CEINTURE URBAINE DE LA RIVE DROITE À PARIS », <i>ÉTUDES RURALES</i> , N° 191, 2013, FIGURE 3.....	328
FIGURE 127 : LES PIÈCES GRAPHIQUES DU PLU(i), VALORISÉES PAR LES ÉLUS DANS LE CADRE DU PROCESSUS D'INTERPRÉTATION DES RÈGLES PAYSAGÈRES .....	331
FIGURE 128 : LA QUALITÉ GRAPHIQUE ET RÉDACTIONNELLE DES LIVRABLES ESSENTIELLE À L'INTERPRÉTATION DU PLU(i) PAR LES ÉLUS.....	332
FIGURE 129 : « INTERFACE ATTENDUE DE LA CARTOGRAPHIE JURIDIQUE SUR LA ZONE D'ÉTUDE », IN CALINE LY KENG, FRÉDÉRIQUE BERROD, KENJI FUJIKI, ET AL., « APPORTS DE LA CARTOGRAPHIE DU DROIT À LA GÉOHISTOIRE DES POLLUTIONS INDUSTRIELLES DES EAUX DU FLEUVE RHIN », <i>ANNALES DE GÉOGRAPHIE</i> , VOL. 733-734, N° 3-4, 2020, FIGURE 4.....	337
FIGURE 130 : SCHÉMAS RÉALISÉS PAR UN TECHNICIEN DE L'ORIENT AGGLOMÉRATION RELATIFS À LA CONSTRUCTION DU ZONAGE DES <i>PLU DE LANESTER ET DE LANVAUDAN (1/2)</i> . AU SUJET DU <i>PLU DE LANVAUDAN</i> , ON RECONNAÎT LES TROIS PÔLES URBANISÉS SUR LE SCHÉMA, AINSI QUE LES COUPURES D'URBANISATION (CF. II.2.1).....	340
FIGURE 131 : SCHÉMAS RÉALISÉS PAR UN TECHNICIEN DE L'ORIENT AGGLOMÉRATION RELATIFS À LA CONSTRUCTION DU ZONAGE DES <i>PLU DE LANESTER ET DE LANVAUDAN (2/2)</i> . L'EXPLICATION DONNÉE EN PARALLÈLE DE L'ÉLABORATION DU SCHÉMA, POUR LE <i>PLU DE LANESTER</i> , PORTE SUR LA PRÉGNANCE DES FRONTIÈRES NATURELLES OU ANTHROPIQUES QUI DÉTERMINENT D'EMBLÉE LA CONSTRUCTION DU ZONAGE (EX : LA ZONE MILITAIRE, LE CHEMIN DE FER).....	341
FIGURE 132 : CHRONOLOGIE DES CINQ PROCESSUS ÉTUDIÉS DANS LE CHAPITRE 5 .....	344
FIGURE 133 : « RAPPEL DES DOCUMENTS PRÉSENTS DANS UN PLU (OU UN PLU <i>i</i> ) », IN M. GIGOT, A. DE LAJARTRE, « LE PLAN LOCAL D'URBANISME FRANÇAIS : UN INSTRUMENT ORIENTÉ DE PÉDAGOGIE CITOYENNE DU PAYSAGE », <i>PROJETS DE PAYSAGE</i> , N° 18, 2018 [EN LIGNE], FIGURE 2. ....	345
FIGURE 134 : UNE RÉPARTITION DE LA TRADUCTION INÉGALE ENTRE LES DIFFÉRENTES PIÈCES DES PLU(i), ET VARIABLE SELON LES PROCESSUS.....	347
FIGURE 135 : UNE RÉPARTITION DE LA TRADUCTION INÉGALE ENTRE LES DIFFÉRENTES PIÈCES DES PLU(i), TOUS PROCESSUS CONFONDUS.....	348
FIGURE 136 : EXTRAIT DU RÈGLEMENT GRAPHIQUE DU <i>PLU DE LANVAUDAN</i> , 2019. LES SECTEUR D'OAP SONT INDIQUÉS EN HACHURES BLEUES. ....	351

FIGURE 137 : CAPTURE D'ÉCRAN DE L'APPLICATION WEBSIG SUR LAQUELLE LE PLU DE LA C. C. DE BROCÉLIANDE EST CONSULTABLE ET TÉLÉCHARGEABLE ( <a href="https://geoservices.business-geografic.com/adws/app/3f6e8f5b-1dad-11eb-88f4-d32e9449fb6d/">HTTPS://GEOSERVICES.BUSINESS-GEOGRAFIC.COM/ADWS/APP/3F6E8F5B-1DAD-11EB-88F4-D32E9449FB6D/</a> ).....	351
FIGURE 138 : CAPTURE D'ÉCRAN DE L'APPLICATION VMAP SUR LAQUELLE LE PLU DE DINAN AGGLOMÉRATION EST CONSULTABLE ET TÉLÉCHARGEABLE (HAMEAU DE LYVET, LA VICOMTÉ-SUR-RANCE).....	354
FIGURE 139 : CAPTURE D'ÉCRAN DE LA PLATEFORME CARTOGRAPHIQUE DU GÉOPORTAIL DE L'URBANISME SUR LAQUELLE LES PLU(I) SONT CONSULTABLES ET TÉLÉCHARGEABLES (HAMEAU DE LYVET, LA VICOMTÉ-SUR-RANCE, PLU DE DINAN AGGLOMÉRATION).....	354
FIGURE 140 : LÉGENDE DE LA CARTOGRAPHIE EN LIGNE DU GÉOPORTAIL DE L'URBANISME (EXTRAITS).....	354
FIGURE 141 : L'INVENTAIRE DU BOCAGE FOURNI PAR LE BUREAU D'ÉTUDES, AMENDÉ MANUELLEMENT PAR LES ÉLUS DE LA C. C. B. EN 2019.....	356
FIGURE 142 : SCHÉMA EXPLICATIF DU « SYSTÈME DE RÉFÉRENCE » ET VOCABULAIRE ASSOCIÉ, S'APPUYANT SUR L'EXEMPLE DE L'ÉLABORATION DU PLU DE LANVAUDAN (ÉTAPE DE DÉLIMITATION DES ZONES URBAINES EN METTANT EN VALEUR LES « COUPURES VERTES » ENTRE LES BOURGS).....	358
FIGURE 143 : LA DÉCLINAISON DU « SYSTÈME DE RÉFÉRENCE » DANS LES ÉCHELLES ET LA TRADUCTION.....	358
FIGURE 144 : LA TRADUCTION DE L'ADOPTION DU NOUVEAU « SYSTÈME DE RÉFÉRENCE » DANS LE PLU DE LANVAUDAN : LE CÔNE DE VUE.....	359
FIGURES 145 ET 146 : PLU DE LA C. C. DE BROCÉLIANDE, 2021. À GAUCHE, SCHÉMA DE LOCALISATION DE L'OAP N° 5 DE TREFFENDEL AVEC LA « VUE DEPUIS LA RN À MÉNAGER » (OAP, p. 135). À DROITE, SCHÉMA EXPLICATIF DE LA RÈGLE CONCERNANT L'IMPLANTATION DES CONSTRUCTIONS EN ZONE UE (RÈGLEMENT ÉCRIT, p. 177). .....	361
FIGURE 147 : LE « PATRIMOINE LIÉ À L'EAU » RECENSÉ SUR LE RÈGLEMENT GRAPHIQUE ANNEXE DU PLU DE LANVAUDAN, 2019.....	364
FIGURE 148 : EXTRAIT DU RÈGLEMENT GRAPHIQUE DU PLU DE LA C. C. DE BROCÉLIANDE, 2021 (COMMUNE DE MAXENT). DANS LA ZONE LA PLUS DENSE DU CENTRE-BOURG ACTUEL, LES PARCELLES SONT EN FORME DE LANIÈRES ET SE PRÊTERONT PEUT-ÊTRE À L'AVENIR À UNE PROCÉDURE DE REDÉCOUPAGE ET DE DENSIFICATION DE TYPE BIMBY. ....	366
FIGURE 149 : EXTRAIT DU RÈGLEMENT GRAPHIQUE DU PLU DE LA C. C. DE BROCÉLIANDE, 2021 (COMME DE PLÉLAN-LE-GRAND).....	368
FIGURE 150 : SECTEUR D'OAP N° 2 DU PLU DE LANVAUDAN, DOSSIER D'OAP, 2019, p. 11.....	369
FIGURE 151 : ILLUSTRATIONS ISSUES DE L'IMAGE DE LA CITÉ (THE IMAGE OF THE CITY, 1960) DE KEVIN LYNCH (ÉDITION TRADUITE DE 1998). LIGNE DE DÉPLACEMENT AVEC DIRECTION ET TOURNANTS (1, p. 112). VOIE OU LIGNE « MÉLODIQUE » TRADUISANT UNE EXPÉRIENCE DANS LE TEMPS, GRÂCE À LA REPRÉSENTATION SCHÉMATIQUE ET DÉFORMANTE DES ÉVÉNEMENTS ET CARACTÉRISTIQUES LE LONG DE LA VOIE (2, p. 116). VOIE « DESCENDANTE » POUR QUALIFIER LA DIRECTION PRISE PLUS ENCORE QUE LA TOPOGRAPHIE DU TERRAIN (3, p. 113).....	370
FIGURE 152 : LE RÉSEAU « FLUVIO-VÉGÉTALE-PARCELLAIRE », IN CAROLINE PINOTEAU, « CHANGER LA CARTE, C'EST CHANGER L'OBJET », ÉTUDES RURALES, N° 167-168, 2003, FIGURES 1 ET 3.....	371
FIGURE 153 : LA VILLE DANS SES REMPARTS, « LA VILLE ET CHATEAU DE DOURDAN [SIC] », CLAUDE CHASTILLON, IN TOPOGRAPHIE FRANÇOISE, VERS 1597, © MUSÉE DU CHÂTEAU DE DOURDAN.....	375

FIGURE 154 : ILLUSTRATIONS ISSUES DE L'ARTICLE DE YVES BORIES « PLAIDOYER POUR DES PLUi "RELATIONS" » (2018) OÙ IL MET EN APPLICATION LA « SCIENCE DES LIGNES » POUR GÉRER LE CHANGEMENT D'ÉCHELLES TOUT AU LONG DE L'ÉLABORATION DU PLUi .....	376
FIGURE 155 : LE NIVEAU D'EFFECTIVITÉ À ATTEINDRE PAR LA TRADUCTION DU PAYSAGE DANS LES PLU(i) ÉTUDIÉS .....	379
FIGURE 156 : COMPTE-RENDU DE L'ATELIER « CARTES MENTALES » RÉALISÉ AVEC LES ÉLUS DE LANVAUDAN DANS LE CADRE DU PLU .....	380
FIGURE 157 : VARIATION ET ÉVOLUTION DU DEGRÉ D'EFFECTIVITÉ À ATTEINDRE PAR LA TRADUCTION DU PAYSAGE TOUT AU LONG DES CINQ PROCESSUS. LES ÉTAPES 1, 2, 3 ET 4 CORRESPONDENT AUX ÉTAPES DES PROCESSUS D'ÉLABORATION INDIQUÉES DANS LES TABLEAUX DE RECENSEMENT DES TRADUCTIONS, QUI SONT RÉPERTORIÉES, POUR MÉMOIRE, EN FACE DE LA SÉQUENCE À LAQUELLE ELLES RÉPONDENT (CF. II.1.2, TABLEAU 17, ET ANNEXES 6). .....	382
FIGURE 158 : LE NIVEAU D'EFFECTIVITÉ ATTEINT PAR LA TRADUCTION DU PAYSAGE DANS LES PLU(i) ÉTUDIÉS ....	384
FIGURE 159 : DÉTAIL DU NIVEAU D'EFFECTIVITÉ ATTEINT (EN POURCENTAGE, 100 % ÉTANT L'EFFECTIVITÉ MAXIMALE POSSIBLE) PAR LA TRADUCTION DU PAYSAGE DANS LES PLU(i) ÉTUDIÉS, EN FONCTION DES TROIS CRITÈRES D'ÉVALUATION. LES TAUX AFFECTÉS AUX POINTS DE RÉFÉRENCE ET AUX DYNAMIQUES ÉVALUENT LA FORCE DES ÉNONCÉS DU PLU(i) EN TERMES D'ÉVOCATION DU PAYSAGE (CF. II.3). LES TAUX AFFECTÉS AUX FORMES ÉVALUENT QUANT À EUX LA DIVERSIFICATION DES TYPES DE FORMES PAYSAGÈRES DANS LE PLU(i) (CF. II.3), CE QUI EXPLIQUE NOTAMMENT LE DIFFÉRENTIEL SOUVENT IMPORTANT PAR RAPPORT AUX DEUX AUTRES CRITÈRES. C'EST POURQUOI IL FAUT ESSENTIELLEMENT SE CONCENTRER SUR L'ÉVOLUTION DES TAUX ENTRE « OBJECTIFS », « EXPÉRIENCES » ET « TRADUCTIONS » POUR CE CRITÈRE. ....	385
FIGURE 160 : LE DÉCALAGE ENTRE L'EFFECTIVITÉ DES ÉNONCÉS SUR LE PLAN DES POINTS DE RÉFÉRENCE D'UNE PART, ET DES POINTS DE REPÈRE DE L'AUTRE .....	388
FIGURE 161 : PRÉSENTATION SCHÉMATIQUE DES SECTEURS D'OAP N° 6 ET N° 7 POUR LA COMMUNE DE PLÉLAN-LE-GRAND (PLUi DE LA C. C. B., DOSSIER D'OAP, 2021, p. 85).....	389
FIGURE 162 : DES TAUX D'EFFECTIVITÉ MOYENS PLUTÔT FAIBLES DANS LES PIÈCES DU PLU(i) OPPOSABLES DANS UN RAPPORT DE CONFORMITÉ (SAUF RÈGLEMENT GRAPHIQUE ANNEXE). UNE MISE À PROFIT DES PIÈCES OPPOSABLES DANS UN RAPPORT DE COMPATIBILITÉ (OAP), ASSEZ VARIABLE TOUTEFOIS, EN FONCTION DES TERRITOIRES ET SURTOUT DES ÉCHELLES (INTERCOMMUNALITÉ / COMMUNE). UNE MEILLEURE UTILISATION DES PIÈCES GRAPHIQUES QUE DES PIÈCES ÉCRITES. GLOBALEMENT, MÊME SI LES PROPORTIONS CHANGENT EN REGARD DE LA FIGURE 134, LES CONCLUSIONS SONT ASSEZ SIMILAIRES, DONC LES RÉSULTATS ISSUS DE L'ÉVALUATION DE L'EFFECTIVITÉ DES TRADUCTIONS CONFIRMENT LA PREMIÈRE ANALYSE. ....	390
FIGURE 163 : VARIATION ET ÉVOLUTION DU DEGRÉ D'EFFECTIVITÉ ATTEINT PAR LA TRADUCTION DU PAYSAGE TOUT AU LONG DES CINQ PROCESSUS. LES ÉTAPES 1, 2, 3 ET 4 CORRESPONDENT AUX ÉTAPES DES PROCESSUS D'ÉLABORATION INDIQUÉES DANS LES TABLEAUX DE RECENSEMENT DES TRADUCTIONS, QUI SONT RÉPERTORIÉES, POUR MÉMOIRE, EN FACE DE LA SÉQUENCE À LAQUELLE ELLES RÉPONDENT (CF. II.1.2, TABLEAU 17, ET ANNEXES 6). .....	396
FIGURE 164 : COMMENT INTERPRÉTER L'ÉVOLUTION DES TAUX D'EFFECTIVITÉ MOYENS DES TRADUCTIONS DU PAYSAGE DANS LES DIFFÉRENTS PLU(i) ÉTUDIÉS, SUR TOUTE LA DURÉE DES PROCESSUS ?.....	397

FIGURE 165 : SCHÉMA DU PROCESSUS DE RÉVISION GÉNÉRALE DU PLU(i), PROPOSANT UN CALENDRIER TYPE ADAPTÉ AU PROFIL ÉLUS N° 1 .....	421
FIGURE 166 : SCHÉMA DU PROCESSUS DE RÉVISION « ALLÉGÉE » DU PLU(i) OU DE MODIFICATION DE DROIT COMMUN, PROPOSANT UN CALENDRIER TYPE ADAPTÉ AU PROFIL ÉLUS N° 1 .....	423
FIGURE 167 : SCHÉMA DU PROCESSUS DE MODIFICATION SIMPLIFIÉE OU DE MISE À JOUR DU PLU(i), PROPOSANT UN CALENDRIER TYPE ADAPTÉ AU PROFIL ÉLUS N° 1 .....	424
FIGURE 168 : SCHÉMA DU PROCESSUS DE RÉVISION GÉNÉRALE DU PLU(i), PROPOSANT UN CALENDRIER TYPE ADAPTÉ AU PROFIL ÉLUS N° 2 .....	427
FIGURE 169 : SCHÉMA DU PROCESSUS DE RÉVISION « ALLÉGÉE » DU PLU(i) OU DE MODIFICATION DE DROIT COMMUN, PROPOSANT UN CALENDRIER TYPE ADAPTÉ AU PROFIL ÉLUS N° 2.....	428
FIGURE 170 : SCHÉMA DU PROCESSUS DE MODIFICATION SIMPLIFIÉE OU DE MISE À JOUR DU PLU(i), PROPOSANT UN CALENDRIER TYPE ADAPTÉ AU PROFIL ÉLUS N° 2 .....	430
FIGURE 171 : SCHÉMA DU PROCESSUS DE RÉVISION GÉNÉRALE DU PLU(i), PROPOSANT UN CALENDRIER TYPE ADAPTÉ AU PROFIL ÉLUS N° 3 .....	433
FIGURE 172 : SCHÉMA DU PROCESSUS DE RÉVISION GÉNÉRALE DU PLU(i), PROPOSANT UN CALENDRIER TYPE ADAPTÉ AU PROFIL ÉLUS N° 3 .....	435
FIGURE 173 : SCHÉMA DU PROCESSUS DE MODIFICATION SIMPLIFIÉE OU DE MISE À JOUR DU PLU(i), PROPOSANT UN CALENDRIER TYPE ADAPTÉ AU PROFIL ÉLUS N° 3 .....	436
FIGURE 174 : COMPARAISON ENTRE KARTENN STORY ET D'AUTRES LOGICIELS DE WEBMAPPING DONT MVIEWER (KARTENN), PAR ANTOINE HALIN, ÉTUDIANT DE M1 SIGAT À L'UNIVERSITÉ RENNES 2, EN STAGE (FINANCÉ PAR LA RÉGION BRETAGNE) AU LABORATOIRE ESO ENTRE MAI ET JUILLET 2019. ....	438
FIGURE 175 : EXTRAIT DE L'OAP THÉMATIQUE « VALLÉE DE LA VILAINE » DU PLU DE VITRÉ, 2020. SÉQUENCE N° 2 : LA VALLÉE PATRIMONIALE .....	447
FIGURE 176 : SCHÉMA DE RÉPARTITION DES DOSSIERS DE NATURES DIVERSES CITÉS EN RÉFÉRENCE PAR LES TROIS ACTEURS LORS DES SORTIES TERRAIN. ....	450
FIGURE 177 : EXTRAIT D'UNE STORYMAP RÉALISÉE PAR NOS SOINS. ÉTAPE N° 3 : LES TERTRES NOIRS, POINT D'OBSERVATION FRÉQUENTÉ LORS DE LA SORTIE N° 1 AVEC L'ÉLUE. LE SENS GÉNÉRAL DE CETTE STORYMAP EST EN REVANCHE INFLUENCÉ DANS UNE PLUS LARGE MESURE PAR LE RÉCIT DU BUREAU D'ÉTUDES. ....	454
FIGURE 178 : COUVERTURE DU LIVRE DE DANIEL PICHOT, VALÉRIE LAGIER ET GWÉNOLE ALLAIN (DIR.), VITRÉ. HISTOIRE ET PATRIMOINE D'UNE VILLE, PARIS, SOMOGY, 2009. L'ILLUSTRATION EST UNE REPRÉSENTATION DU POINT DE VUE SUR LE CHÂTEAU DEPUIS LES TERTRES NOIRS. ....	457
FIGURE 179 : EXTRAIT DE L'ATLAS DES PAYSAGES DU DÉPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE (2015) RÉALISÉ PAR UN GROUPEMENT DE BUREAU D'ÉTUDES DIRIGÉ PAR LE PAYSAGISTE MICHEL COLLIN. ....	458
FIGURE 180 : CAPTURE D'ÉCRAN DE LA PAGE D'ACCUEIL DE LA PLATEFORME NUMÉRIQUE COLLECTA, DÉDIÉE À LA COLLECTION GAIGNIÈRES.....	464
FIGURE 181 : CAPTURE D'ÉCRAN DE LA NOTICE CORRESPONDANT À « AUTRE PLAN DE LA VILLE DE ST-MALO EN BRETAGNE » SUR LA PLATEFORME COLLECTA. DEUX LIENS EN BAS À GAUCHE PROPOSENT DE « RECONSTITUER LE RECUEIL D'ORIGINE » OU D'ACCÉDER À « L'INVENTAIRE DÉTAILLÉ DU RECUEIL D'ORIGINE ». ....	464

FIGURE 182 : « VEUE DE L'ABBAYE DE NOSTRE DAME DE LA JOYE, PRÈS HENNEBON EN BRETAGNE DIOCÈSE DE VENNES, DE L'ORDRE DE CISTEAUX FONDÉ EN 1250 PAR BLANCHE DE NAVARRE, FEMME DE JEAN 1 <sup>ER</sup> DU NOM DUC DE BRETAGNE », LOUIS BOUDAN, 1707, COLLECTION GAIGNIÈRES, BNF GALICA (NUMÉRO D'INVENTAIRE À LA BNF : VA-410-FT 4).....	465
FIGURE 183 : L'AVAP DE LA VILLE DE CABOURG, DÉSORMAIS SITE PATRIMONIAL REMARQUABLE (SPR), 2018 (EXTRAIT).....	478



# Table des encadrés

ENCADRÉ 1 : ZOOM SUR LE CAS DE L'ATLAS DÉPARTEMENTAL DES CÔTES D'ARMOR (22) : DÉPARTAGER TROIS BUREAUX D'ÉTUDES COMPÉTENTS, SUR LA BASE D'UNE VISION DU PAYSAGE INCARNÉE PAR SES ACTEURS.....	21
ENCADRÉ 2 : DE LA MAISON AU MILIEU DE SA PARCELLE À LA MAISON EN FRONT DE RUE, ÉVOLUTION D'UN STÉRÉOTYPE PAR LA PRISE EN COMPTE DU PAYSAGE DANS L'AMÉNAGEMENT .....	40
ENCADRÉ 3 : LES RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE RÉALISÉ PAR LE CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD, MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE) AU SUJET DE LA DÉFINITION DU PAYSAGE PAR LES ÉLUS (INTER)COMMUNAUX, AFIN D'ANTICIPER UN « PLAN D'ACTION SUR LA FORMATION ET LA SENSIBILISATION AU PAYSAGE ET À L'APPROCHE PAYSAGÈRE DES ÉLUS LOCAUX ». .....	118
ENCADRÉ 4 : DÉTAIL DES OBJETS OU DES SUJETS AU SEIN DES ENJEUX TRAITÉS PAR LES ÉLUS (CODES > 1 %).....	119
ENCADRÉ 5 : LES VALEURS ET LES DIMENSIONS PAYSAGÈRES DE YVAN DROZ, VALÉRIE MIÉVILLE-OTT, JÉRÉMIE FORNEY ET RACHEL SPICHIGER, IN ANTHROPOLOGIE POLITIQUE DU PAYSAGE, 2009.....	128
ENCADRÉ 6 : LES RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE RÉALISÉ PAR LE CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD, MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE) AU SUJET DES SOURCES DE CONNAISSANCE DU PAYSAGE PAR LES ÉLUS (INTER)COMMUNAUX, AFIN D'ANTICIPER UN « PLAN D'ACTION SUR LA FORMATION ET LA SENSIBILISATION AU PAYSAGE ET À L'APPROCHE PAYSAGÈRE DES ÉLUS LOCAUX ». .....	131
ENCADRÉ 7 : UN PROJET D'HABITAT GROUPE SOUTENU PAR LA CRÉATION D'UNE ASSOCIATION SYNDICALE LIBRE (ASL), COUPLÉE À UNE POLITIQUE DE PROXIMITÉ.....	134
ENCADRÉ 8 : LA CRÉATION DE SECTEURS DE TAILLE ET DE CAPACITÉ D'ACCUEIL LIMITÉES (STECAL) EN ZONES A ET N, ENTRE ANTICIPATION DES BESOINS ET ÉVOLUTION AU GRÉ DES MODIFICATIONS DU PLU(i) .....	149
ENCADRÉ 9 : INDICATEURS DE PAYSAGE ISSUS DU CHAPITRE 3. EXPÉRIENCES CAPITALISÉES PAR LES ÉLUS, POUVANT INFLUENCER LES CHOIX DE PRISE EN COMPTE DU PAYSAGE DANS LE PLU(i).....	165
ENCADRÉ 10 : ZOOM SUR LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PLU DE VITRÉ : LA STRATÉGIE « D'ANTICIPATION » DU RÈGLEMENT D'URBANISME PAR LE PAYSAGE .....	266
ENCADRÉ 11 : LES AMENDEMENTS LIÉS À LA PROCÉDURE ANNUELLE DE MODIFICATION DU PLUiH DE DINAN AGGLOMÉRATION (ANNÉE 2020-2021).....	291
ENCADRÉ 12 : DES RESSOURCES CRÉÉES PAR LE PROCESSUS DE PLANIFICATION TERRITORIALE LORS DES SORTIES DE PROCESSUS, DE MÊME QUE PAR LE PROJET URBAIN VIA SES « EFFETS LATÉRAUX » (G. PINSON).....	295
ENCADRÉ 13 : INDICATEURS DE PAYSAGE ISSUS DU CHAPITRE 4. MÉTHODES D'ÉLABORATION DU PLU(i), AIDANT À UNE PRISE EN COMPTE DU PAYSAGE DURANT LE PROCESSUS DE CONSTRUCTION, PUIS DANS LE DOCUMENT FINAL. ....	305
ENCADRÉ 14 (3 PAGES) : COMPTE-RENDU D'UNE RÉUNION D'ÉLABORATION (22.10.2018) : QUEL AVENIR POUR L'EXPÉRIENCE PAYSAGÈRE VÉCUE SUR LE TERRAIN ET PARTAGÉE EN RÉUNION DANS LE PLU FINALISÉ ?.....	308
ENCADRÉ 15 : RENDRE VISIBLES LES TRACES DE CONSTRUCTION, LE PARALLÈLE INSPIRANT ENTRE LE PLU(i) ET LES CARTES ANCIENNES .....	322
ENCADRÉ 16 : DE LA DIFFICULTÉ DE RETRANSCRIRE LES INVENTAIRES PARTICIPATIFS DANS LE PLU(i) .....	355



ENCADRÉ 17 : TRADUIRE UN « PAYSAGE CHARGÉ D'IMAGIBILITÉ » EST-IL POSSIBLE DANS LE RÈGLEMENT DE PLU(I) ? ..... 370

ENCADRÉ 18 : INDICATEURS DE PAYSAGE ISSUS DU CHAPITRE 5. PRISE EN COMPTE DU PAYSAGE DANS LES DOCUMENTS DE PLU(I) APPROUVÉS..... 403

ENCADRÉ 19 : OÙ L'ON VOIT QUE LE PLU, À L'ENTRÉE DU PROCESSUS, DOIT ÊTRE COMPLÉTÉ PAR D'AUTRES DISPOSITIFS D'ACTION PUBLIQUE : L'EXEMPLE DE CABOURG ET DE SES « JARDINS OU PARCS PRIVÉS DE QUALITÉ » .... 478

# Table des tableaux

TABLEAU 1 : RÉPARTITION DU CORPUS D'ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS.....	74
TABLEAU 2 : LA RÉVISION DES PLU ENTRE 2016 ET 2020, PERÇUE PAR LES ÉLUS (VERT : PLU / BLEU : PLUi) .....	86
TABLEAU 3 : IMPORTANCE DES OAP DANS LES PLU ÉTUDIÉS, EN TERMES D'EFFECTIF ET DE PRISE EN COMPTE DU PAYSAGE .....	92
TABLEAU 4 : ANALYSE ET COMPARAISON DES OAP SÉLECTIONNÉES À TITRE D'EXEMPLE, SELON L'APPROCHE D'ENSEMBLE DU PROJET, LES THÉMATIQUES PRINCIPALES QUI Y SONT DÉVELOPPÉES ET LES OBJETS POINTÉS. LE TABLEAU MONTRÉ QUE LES ENTRÉES SONT DIVERSES ET LES NUANCES ENTRE ELLES PARFOIS SUBTILES, NOTAMMENT ENTRE « PAYSAGE URBAIN » (IMAGE DE LA VILLE, RÉSULTANT D'UNE CERTAINE COMPOSITION ARCHITECTURALE) ET « PAYSAGE SENSIBLE » (PAYSAGE POUR AMÉLIORER LE CADRE DE VIE ET LE BIEN-ÊTRE DES HABITANTS). IL SOULIGNE ÉGALEMENT QUE DES THÉMATIQUES ET DES OBJETS SE RECOUPENT MALGRÉ CES LOGIQUES D'APPROCHE DIFFÉRENTES.....	93
TABLEAU 5 : LE NIVEAU DE DÉTAIL CROISSANT DES SECTEURS D'OAP À PLÉLAN-LE-GRAND (PLUi DE LA C. C. DE BROCÉLIANDE), ADAPTÉ PAR LE MAIRE DE LA COMMUNE EN FONCTION DES CONTEXTES EX-ANTE ET EX-POST DANS LESQUELS LES PROJETS D'AMÉNAGEMENT PRENNENT PLACE. SYNTHÈSE RÉALISÉE PAR NOS SOINS À PARTIR DES RÉUNIONS SUIVIES À LA C. C. DE BROCÉLIANDE (C. C. B.) EN MARS 2019. ....	95
TABLEAU 6 : UN PROTOCOLE DE RECHERCHE EN PLUSIEURS ÉTAPES, INSPIRÉ DES « TECHNIQUES D'ANALYSE CONTEXTUALISANTES » (PAILLÉ, MUCCHIELLI, 2016) .....	101
TABLEAU 7 : ÉVALUATION CHIFFRÉE DES DIFFÉRENCES ENGENDRÉES PAR L'UTILISATION DU PLU(i) PAR RAPPORT À D'AUTRES CONTEXTES D'ACTION PAYSAGÈRE, EN TERMES DE TYPES D'OUTILS MOBILISÉS (ÉVALUATION NON PONDÉRÉE EN FONCTION DE L'ÉPAISSEUR DES LIENS TISSÉS ENTRE LES CONTEXTES DANS LES MAXMAPS, SAUF LORSQUE LA PERTINENCE DE L'OUTIL EST EN JEU).....	122
TABLEAU 8 : ÉVALUATION CHIFFRÉE DES DIFFÉRENCES ENGENDRÉES PAR L'UTILISATION DU PLU(i) PAR RAPPORT À D'AUTRES CONTEXTES D'ACTION PAYSAGÈRE, EN TERMES DE SUJETS TRAITÉS.....	123
TABLEAU 9 : ÉVALUATION CHIFFRÉE DES DIFFÉRENCES ENGENDRÉES PAR L'UTILISATION DU PLU(i) PAR RAPPORT À D'AUTRES CONTEXTES D'ACTION PAYSAGÈRE, EN TERMES DE TYPES D'USAGES (DÉMARCHE DE PROJET = QUALITÉ DE LA MÉTHODE ; TRADUCTION D'UN PROJET = QUALITÉ DU PROJET RETENU ; COMMUNICATION AVEC LES HABITANTS = QUALITÉ DU DOCUMENT PRODUIT + QUALITÉ DU DIALOGUE ; COMMUNICATION AVEC LES SERVICES TECHNIQUES = QUALITÉ DU DIALOGUE).....	123
TABLEAU 10 : RÉCAPITULATIF DES RÉSULTATS DE « L'ANALYSE CONTEXTUALISANTE » DES DONNÉES D'ENTRETIENS, VISANT À COMPRENDRE LES CHOIX D'UTILISATION DU PLU(i) EN FONCTION DU CONTEXTE COMMUNAL AU MOMENT DU DÉMARRAGE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION (NIVEAU D'EXPÉRIENCE PAYSAGÈRE DES ACTEURS ET DONNÉES SOCIOLOGIQUES, FICHE D'IDENTITÉ DES COMMUNES), PAR GROUPES D'ÉLUS. ....	164
TABLEAU 11 : PREMIER JEU D'INDICATEURS.....	165
TABLEAU 12 : « LES COMPOSANTES DES BIFURCATIONS : IMPRÉVISIBILITÉ ET IRRÉVERSIBILITÉS », SELON MICHEL GROSSETTI .....	216

TABLEAU 13 : COMPTE-RENDU DE L'ATELIER « PATRIMOINE, FORMES URBAINES, PAYSAGE » (G. 1 : GRAND PAYSAGE), PAR LE BUREAU D'ÉTUDE.....	232
TABLEAU 14 : LES DIFFÉRENTES PROCÉDURES D'ÉVOLUTION DU PLU(i).....	290
TABLEAU 15 : COMPARAISON ENTRE DEUX VERSIONS DU RÈGLEMENT ÉCRIT DU PLUiH DE DINAN AGGLOMÉRATION CONCERNANT LES HAIES ET TALUS PROTÉGÉS VIA LA LOI « PAYSAGE », TELLE QU'APPROUVÉE EN JANVIER 2020 (À GAUCHE) ET MODIFIÉE EN DÉCEMBRE 2021 (À DROITE). LES PASSAGES EN GRAS SURLIGNENT LES DIFFÉRENCES. LA DEUXIÈME VERSION RENFORCE LA PROTECTION PAR LE BIAS DE PRÉCISIONS. TOUT D'ABORD, LES OBJECTIFS DE CETTE SAUVEGARDE SONT ENGLOBÉS SOUS LE TERME DE « SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES » : LA TRAME VERTE ET BLEUE EST L'ENJEU À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE, TANDIS QUE LE PAYSAGE S'INCARNE À TRAVERS DES « ÉLÉMENTS », À PLUS GRANDE ÉCHELLE (DES HAIES, DES ARBRES, DES ZONES HUMIDES). ENSUITE, LA PRÉSERVATION EST ÉLARGIE, AINSI QUE LE LAISSENT PENSER LES EXPRESSIONS « QUELLE QUE SOIT LA NATURE DES ESSENCES », « TOUTES LES HAIES ». LES OPÉRATIONS D'ENTRETIEN SONT CLAIREMENT DISTINGUÉES DE L'ABATTAGE. DES PRÉCONISATIONS PAR RAPPORT À LA GESTION DES HAIES SONT MÊME ANNONCÉES. ENFIN, DES MESURES DE SANCTIONS SONT ÉDICTÉES ET DES PERSONNES RESSOURCES SONT IDENTIFIÉES. ....	292
TABLEAU 16 : DEUXIÈME JEU D'INDICATEURS.....	305
TABLEAU 17 : EXEMPLE DE TABLEAU DANS LEQUEL S'EFFECTUE LE RECENSEMENT DES ÉTAPES D'ÉLABORATION ET DES TRADUCTIONS CORRESPONDANTES .....	346
TABLEAU 18 : LES TECHNIQUES DE PRISE EN COMPTE DES DYNAMIQUES PAYSAGÈRES LES PLUS FRÉQUEMMENT TRADUITES DANS LES QUATRE PLU(i) APPROUVÉS .....	384
TABLEAU 19 : DES TRADUCTIONS QUI « TRAHISSENT » GLOBALEMENT LES INTENTIONS DE DÉPART, SUR LE PLAN DES FORMES QU'ELLES ADOPTENT.....	391
TABLEAU 20 : LES AVANTAGES DE LA CARTE POUR LA TRADUCTION DU PAYSAGE .....	400
TABLEAU 21 : LES AVANTAGES DU SIG POUR LA TRADUCTION DU PAYSAGE .....	401
TABLEAU 22 : TROISIÈME JEU D'INDICATEURS.....	403
TABLEAU 23 : TABLEAU SIMPLIFIÉ ET RÉSUMÉ DE LA MÉTHODOLOGIE GÉNÉRALE DE LA THÈSE, ET POSITIONNEMENT DES STORYMAPS À L'INTÉRIEUR .....	442

# Table des cartes

---

CARTE 1 : LES QUATRE EPCI SÉLECTIONNÉS COMME TERRAINS D'ÉTUDE .....	56
CARTE 2 : CARTOGRAPHIE DES PLANS DE PAYSAGE (ET ÉTUDES PAYSAGÈRES) EN BRETAGNE, RECENSÉS PAR L'OEB (2022) .....	57
CARTE 3 : CARTES RÉCAPITULATIVES DU TRAVAIL D'IDENTIFICATION D'ENSEMBLES PAYSAGERS EN BRETAGNE, PAR LAURENCE LE DÛ-BLAYO ET ÉMILIE BOURGET, IN FLAVIE BARRAY, LAURENCE LE DÛ-BLAYO, DAVID GOBIN, ET AL., « LES PAYSAGES DE BRETAGNE », RÉGION BRETAGNE, 2013, P. 9. GUIDE DISPONIBLE EN LIGNE : <a href="https://BRETAGNE-ENVIRONNEMENT.FR/PAYSAGES-BRETAGNE">HTTPS://BRETAGNE-ENVIRONNEMENT.FR/PAYSAGES-BRETAGNE</a> , [CONSULTÉ LE 03.07.2022].....	58
CARTE 4 : LES COMMUNES ENQUÊTÉES DANS LES QUATRE EPCI .....	72
CARTE 5 : PROJECTION DE L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN BRETAGNE ENTRE 2018 ET 2040, SCÉNARIO CENTRAL, © INSEE, OMPHALE 2017 .....	335
CARTE 6 : LE TRAJET DES TROIS PARCOURS COMMENTÉS À VITRÉ ET LES STATIONS EFFECTUÉES .....	445
CARTE 7 : LES POINTS D'ÉTAPE DES TROIS STORYMAPS .....	452



# Table des photographies

PHOTOGRAPHIE 1 : RIANTEC ET GÁVRES VUES DEPUIS PORT-LOUIS, LA BAIE DE LOCMALO, CHARLOTTE PORCQ, OCTOBRE 2019.....	59
PHOTOGRAPHIE 2 : MAISON NEUVE À RIANTEC, AVEC MURETS EN PIERRES ISSUES DE LA FERME ADJACENTE, DONT LES HECTARES ONT ÉTÉ DIVISÉS ET CONSTRUITS. LA MAISON, D'APPARENCE CONTEMPORAINE, ARBORE ÉGALEMENT UN PAREMENT PIERRE QUI ÉVOQUE LA MÉMOIRE DES LIEUX, CHARLOTTE PORCQ, OCTOBRE 2019.....	60
PHOTOGRAPHIE 3 : PORT DE PLAISANCE DE PLOUËR-SUR-RANCE, CHARLOTTE PORCQ, JUILLET 2019.....	61
PHOTOGRAPHIE 4 : VESTIGES D'UNE VILLA GALLO-ROMAINE À CORSEUL (À GAUCHE) ET ENTRÉE DU CENTRE D'INTERPRÉTATION ARCHÉOLOGIQUE DE CORIOSOLIS (À DROITE), ENCADRÉE PAR DES POTEAUX SUR LESQUELS FIGURENT LES NOMS DES COMMUNES DE L'ANCIENNE C. C. DE PLANCOËT-PLÉLAN, CHARLOTTE PORCQ, JUILLET 2019.....	61
PHOTOGRAPHIE 5 : 00P2109000 - OBSERVATOIRE PHOTOGRAPHIQUE DES PAYSAGES D'ILLE-ET-VILAINE, © GUILLAUME BONNEL.....	62
PHOTOGRAPHIE 6 : UNE MAISON À PANS DE BOIS RÉCEMMENT RÉNOVÉE DANS LE FAUBOURG DU RACHAPT À VITRÉ, CHARLOTTE PORCQ, JANVIER 2020.....	63
PHOTOGRAPHIE 7 : LES JARDINS DU MONASTÈRE SAINT-NICOLAS À VITRÉ, EN BORD DE VILAINE : PROJET DE MARAÎCHAGE POUR REDONNER DES USAGES AU FOND DE VALLÉE PEU EXPLOITÉ, CHARLOTTE PORCQ, JANVIER 2020.....	64
PHOTOGRAPHIE 8 : LOTISSEMENT À SAINT-PÉРАН, C. PORCQ, JANVIER 2020.....	134
PHOTOGRAPHIE 9 : LES TOUCHES DE COULEUR SUR LES MAISONS DU CENTRE-BOURG DE RIANTEC, À L'INITIATIVE DES PROPRIÉTAIRES ET ENCOURAGÉES PAR LA MAIRIE. ELLES RAPPELLENT LES ANCIENS BOURGS DE PÊCHEURS, OÙ LES PEINTURES DE COQUES DE BATEAUX ÉTAIENT UTILISÉES POUR DÉCORER LES FAÇADES. PHOTOGRAPHIES : CHARLOTTE PORCQ, OCTOBRE 2019.....	140
PHOTOGRAPHIE 10 : DES HAIES BOCAGÈRES BORDENT UN ITINÉRAIRE DE PROMENADE ET DES PARCELLES BÂTIES, À SAINT-PÉРАН (C. C. B.), CHARLOTTE PORCQ, JANVIER 2020. ELLES SONT VALORISÉES POUR LEUR ENJEU PAYSAGER PAR LES HABITANTS ET LES ÉLUS.....	243
PHOTOGRAPHIE 11 : UN LOTISSEMENT EN BORDURE DE HAIE BOCAGÈRE, AVEC MARGE DE REcul ENTRE LES MAISONS ET LES ARBRES, CHARLOTTE PORCQ, JUIN 2021.....	252
PHOTOGRAPHIE 12 : LA QUESTION DES LOTISSEMENTS À FAIBLE DENSITÉ ET DE LEUR INSERTION DANS LE PAYSAGE, ABORDÉE LORS D'UNE VISITE DE TERRAIN AVEC LES TECHNICIENS ET LES ÉLUS DE LORIENT AGGLOMÉRATION EN 2015, DANS LE CADRE DE L'ÉTUDE PAYSAGÈRE. PHOTOGRAPHIES : CHARLOTTE PORCQ, OCTOBRE 2019 (RIANTEC). ....	261
PHOTOGRAPHIE 13 : COUPURES D'URBANISATION, LORIENT AGGLOMÉRATION, CHARLOTTE PORCQ, OCTOBRE 2019.....	267
PHOTOGRAPHIE 14 : LA PLACE CENTRALE DU VILLAGE À REDYNAMISER ET À REPENSER AUTOUR DE L'ÉGLISE ET DANS LE RESPECT DE CE BÂTI CLASSÉ MONUMENT HISTORIQUE. PHOTOGRAPHIE : CHARLOTTE PORCQ, JUILLET 2019.	280

PHOTOGRAPHIE 15 : LA GESTION DES CO-VISIBILITÉS AVEC L'ÉGLISE EN DEHORS DU PÉRIMÈTRE DE LA PLACE DE CENTRE-BOURG, UN SUJET DE NÉGOCIATION ENTRE LE MAIRE ET L'ABF, SUR LA BASE DU NOUVEAU PLU DE LA COMMUNE. PHOTOGRAPHIE : CHARLOTTE PORCQ, JUILLET 2019.....	281
PHOTOGRAPHIE 16 : ARBRE REMARQUABLE PROTÉGÉ DANS LE PLU DE DINAN AGGLOMÉRATION (PREMIER PLAN) ET PLACE EN COURS DE REQUALIFICATION VIA UNE ÉTUDE URBAINE (À GAUCHE). LA GESTION DES ARBRES QUI ENTOURENT LA PLACE À L'ARRIÈRE-PLAN PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE, D'APRÈS LE CAUE. PHOTOGRAPHIE : C. PORCQ, OCTOBRE 2019.....	300
PHOTOGRAPHIE 17 : LE POINT DE VUE SUR LA VALLÉE DE LA RANCE DEPUIS LE SECTEUR DES ÉCOLES, EN LIMITE SUD-EST DU CENTRE-BOURG DE PLOUËR.....	387
PHOTOGRAPHIE 18 : LE CHÂTEAU DE VITRÉ, SURPLOMBANT LA VALLÉE DE LA VILAINE AU PREMIER PLAN, ET LA SKYLINE FORMÉE PAR LES TROIS CLOCHERS AU DERNIER PLAN, JUIN 2021 (SORTIE N° 3).....	441
PHOTOGRAPHIE 19 : LE CHÂTEAU DE VITRÉ, ÉDIFIÉ SUR UN PROMONTOIRE ROCHEUX EN BORDURE DE VILAINE, FÉVRIER 2020. ....	448
PHOTOGRAPHIE 20 : LE CÔNE DE VUE « D'OÙ VIENNENT LES ANGLAIS » DEPUIS LA LIMITE NORD-OUEST DE LA ZONE URBANISÉE, JUIN 2021 (SORTIE N° 3). ....	459

# Annexes

---

## Annexe 1 : Grille des entretiens conduits avec les élus et les techniciens communaux

### Description de la commune et des projets lancés avant le PLU(i) :

- Quelle est votre perception du territoire communal / intercommunal ? Son paysage ?
- Quels sont les axes, projets du territoire en dehors du PLU(i) ?

### Ce que le PLU(i) a changé, lancé, conforté :

- Est-ce que le nouveau PLU(i) (en cours) est en accord avec des actions déjà lancées ? Est-ce que cela les a modifiées / les modifie ?
- Est-ce que la dynamique de planification vous aide à lancer des actions en parallèle ?
- Quelles sont les personnes ressources pour cela ?

### Impression générale sur le PLU(i) en cours :

- Comment avez-vous vécu / vivez-vous cette période d'une manière générale ?
- Avez-vous déjà participé à l'élaboration d'un PLU(i) auparavant ? ou d'une carte communale ? du SCoT ?
- Quel est votre rôle dans la construction du PLU(i) ? Grâce à votre profession, vous êtes-vous senti utile au traitement d'un sujet en particulier ?

### Les différentes étapes de construction du PLU(i) :

- Où en êtes-vous à l'heure actuelle ?
- Pouvez-vous m'exposer les différentes étapes de travail du PLU(i) en les commentant, en particulier celles que vous avez vécues ?
- Quelles étapes vous ont semblé les plus intéressantes ? les plus surprenantes au regard de la construction d'un PLU(i) ?
- À quel(s) moment(s) avez-vous parlé de paysage / le sujet a-t-il été évoqué ?
- Avez-vous dû retourner sur le terrain à certains moments ?

### Accrochages et relations entre acteurs :

- Quels furent les éventuels accrochages avec les autres élus et/ou avec le chargé de mission, à quel moment et pourquoi ? *Appui éventuel sur un événement vécu en réunion.*
- Vos relations avec les autres acteurs du PLU ont-elles été harmonieuses ? Avec qui avez-vous le plus interagi ?

### Le respect et l'application du PLU(i) :

- Est-ce que le PLU(i) vous semble fait pour être correctement manipulé / appliqué ?
- Que pensez-vous de cet extrait de règlement / de cette OAP (dessins en 3D) ?
- Quelle est votre relation avec les habitants / les constructeurs ? Pour faire respecter le PLU, que faudrait-il mettre en place avec eux ? Quels documents vous manquent ? vous seraient utiles ?



## Annexe 2 : Grille des entretiens conduits avec les techniciens intercommunaux (chargés de PLU(i)) et les bureaux d'études

### Premières impressions de terrain :

- Si vous deviez exprimer un trajet, un endroit, un document qui vous a aidé à appréhender le terrain et son paysage / ou qui résume votre expérience, que diriez-vous ? Cela vous a-t-il suivi tout au long de votre travail ?

### Premières approches de terrain et entrée dans le travail de PLU(i) :

- Quelles données utilisées ? Quelle méthode ? Quelles personnes ressources ?
- Quelle est votre formation de base ?

### Sentiment global sur le PLU(i) en cours :

- À quelle étape la procédure est-elle rendue ?
- Comment avez-vous vécu ces mois de travail, d'un point de vue global ?
- Avez-vous été mis en difficulté/surpris/(avez-vous) appliqué les mêmes méthodes qu'ailleurs ?

### Organisation du processus d'élaboration de PLU(i) :

- Quelle est votre mission et comment votre équipe est-elle constituée ?
- Quelles sont les étapes de construction du PLU(i), d'après celles que vous avez personnellement suivies ?
- Comment fait-on pour construire spatialement le PLU(i) ? *Proposition de dessiner schématiquement ce processus.*
- Avez-vous senti des ruptures ou au contraire des « coups d'accélérateur » entre les étapes ?

### Les moments de conflits/tensions/débats :

- À quel(s) sujet(s) le dialogue / le travail en commun avec tous les acteurs a-t-il été le plus tendu ? Pouvez-vous donner des exemples localisés ?
- À quels moments ces épisodes ont-ils eu lieu ?
- Pouvez-vous en faire le récit détaillé (qui, pourquoi, pour quoi, résolution) ?
- Quelles ont été les conséquences de ces épisodes ?

### Sur la thématique paysagère dans le PLU(i) :

- Qui évoque le paysage, à quel moment et en quels termes ? Le traitement de cette thématique a-t-il évolué au cours du processus ?
- Est-ce que le processus de planification peut donner naissance à des actions en faveur des paysages ?
- Comment le paysage est-il traduit dans le document d'urbanisme ? Dans quelles pièces ? Leur application vous semble-t-elle aisée ?

### Sur les outils et les techniques utilisées :

- Quelles sont les études/documents pris en compte pour élaborer le PLU(i) ?
- Travaillez-vous sur ordinateur, à la main, au moyen de dessins ? Utilisez-vous les SIG ?
- Quelles formes vos productions prennent-elles ?

## Annexe 3 : Tableau récapitulatif des entretiens semi-directifs

Terrain	Date	Employeur / Commune	Intitulé du poste	Enregistré
Lorient agglomération	28/03/2019	Lorient agglomération	Directrice de la planification urbaine et du droit des sols	oui
Lorient agglomération	28/03/2019	Lorient agglomération / Hennebont	Chargé d'études PLU	oui
Lorient agglomération	28/03/2019	Lorient agglomération / Lanester, Lanvaudan	Chargé d'études PLU	oui
Lorient agglomération	29/03/2019	Lorient agglomération / Quistinic, Calan	Chargée d'études PLU	oui
Lorient agglomération	29/03/2019	Lorient agglomération / Guidel	Chargée d'études PLU	oui
Lorient agglomération	29/03/2019	Lorient agglomération	Instructrice	non
CC Brocéliande	03/05/2019	bureau d'étude Quarta	Chargée d'études environnement	oui
Lorient agglomération	27/05/2019	Quistinic	Adjoint à l'urbanisme	oui
Lorient agglomération	04/06/2019	Hennebont	Adjoint à l'urbanisme	oui
Lorient agglomération	04/06/2019	Hennebont	Directeur du service urbanisme et aménagement	oui
CC Brocéliande	05/06/2019	CC Brocéliande	Instructrice	non
Lorient agglomération	13/06/2019	Calan	Adjoint à l'urbanisme	oui
Dinan agglomération	19/06/2019	bureau d'étude Citadia / Even Conseil	Chargé de mission PLU	oui
Dinan agglomération	17/07/2019	Plouër-sur-Rance	Adjoint à l'urbanisme et au développement économique	oui
Dinan agglomération	18/07/2019	Corseul	Maire	oui
Dinan agglomération	19/07/2019	Plancoët	Maire	oui
Dinan agglomération	19/07/2019	Languenan	Adjoint	oui
Dinan agglomération	29/08/2019	Brusvily	Maire	oui
Rennes métropole	30/08/2019	Rennes métropole	Chargée de mission patrimoine	oui
Dinan agglomération	10/09/2019	Dinan agglomération	Cheffe de service urbanisme et foncier	oui
Tous terrains	12/09/2019	association BRUDED	Coordinateur interdépartemental du réseau BRUDED	oui
Lorient agglomération	09/10/2019	Lorient agglomération	Chargé de mission "Trame verte et bleue"	oui
Lorient agglomération	09/10/2019	Lorient agglomération	Architecte conseil	oui
Lorient agglomération	10/10/2019	Riantec	Maire	oui
Lorient agglomération	10/10/2019	indépendant	Consultant en environnement	oui
Dinan agglomération	04/10/2019	Languédias	Maire	oui
Dinan agglomération	25/10/2019	Evran	Maire	oui
Dinan agglomération	25/10/2019	Lanvally	Adjoint au cadre de vie et à la mobilité	oui

<b>Lorient agglomération</b>	12/11/2019	Lanvaudan	<b>Maire</b>	oui
<b>CC Brocéliande</b>	13/11/2019	bureau d'étude / Gwenaël Massot	<b>Architecte-Urbaniste</b>	oui
<b>CC Brocéliande</b>	22/11/2019	Saint-Péran	<b>Maire</b>	oui
<b>CC Brocéliande</b>	05/12/2019	Plélan-le-Grand	<b>Maire</b>	oui
<b>CC Brocéliande</b>	10/12/2019	CPIE Forêt de Brocéliande	<b>Chargé de mission environnement</b>	oui
<b>CC Brocéliande</b>	11/12/2019	Maxent	<b>Maire</b>	oui
<b>CC Brocéliande</b>	16/12/2019	Bréal-sous-Montfort	<b>Responsable urbanisme et environnement</b>	oui
<b>CC Brocéliande</b>	17/12/2019	CC Brocéliande	<b>Chargé de mission SIG</b>	oui
<b>CC Brocéliande</b>	15/01/2020	Saint-Thurial	<b>Maire</b>	oui
<b>Dinan agglomération</b>	21/01/2020	Cœur Emeraude	<b>Chargée de mission Appui au projet de Parc naturel régional et valorisation du territoire</b>	oui
<b>Dinan agglomération</b>	04/02/2020	Dinan	<b>Chef du service patrimoines</b>	oui
<b>CC Brocéliande</b>	06/02/2020	Treffendel	<b>Adjoint à l'urbanisme et aux finances</b>	oui
<b>CC Brocéliande</b>	10/02/2020	CC Brocéliande	<b>Responsable aménagement du territoire</b>	oui
<b>Vitré Communauté</b>	17/02/2020	Vitré	<b>Adjointe au patrimoine</b>	oui
<b>Vitré Communauté</b>	19/02/2020	Agence départementale du pays de Vitré	<b>Chef du service développement local à l'agence départementale du CD35 à Vitré</b>	oui
<b>Vitré Communauté</b>	21/02/2020	(DREAL Bretagne)	<b>Etudiante ABF</b>	oui
<b>Vitré Communauté</b>	06/03/2020	Pays de Vitré	<b>Responsable du Syndicat d'Urbanisme</b>	oui
<b>Vitré Communauté</b>	06/03/2020	Vitré communauté / Vitré	<b>Directeur Mobilité Aménagement du Territoire Habitat</b>	oui
<b>Lorient agglomération</b>	10/03/2020	Pays de Lorient	<b>Chargée d'études paysages et milieux naturels</b>	oui
<b>Vitré Communauté</b>	12/03/2020	CAUE 22	<b>Urbaniste</b>	oui
<b>Vitré Communauté</b>	12/03/2020	bureau d'étude Ciffanova Lamballe	<b>Urbaniste</b>	oui
<b>Vitré Communauté</b>	30/09/2020	Cornillé	<b>Maire</b>	oui
<b>Vitré Communauté</b>	06/10/2020	Mondevert	<b>Maire</b>	oui
<b>Dinan agglomération</b>	13/10/2020	Dinan	<b>Directrice du service urbanisme et déplacements</b>	oui
<b>Vitré Communauté</b>	17/11/2020	Châteaubourg	<b>Responsable urbanisme foncier et Adjoint à l'urbanisme</b>	oui

## Annexe 4 : Liste détaillée des codes sous MaxQDA

Codage des entretiens de thèse : mars 2020 – 2021. Extraction effectuée le : 13/07/2021

Noms des codes	Nombre de segments codés
<b>1 Encodage systématique</b>	0
1.1 Critères d'évaluation	0
1.1.1 qualité du document fourni -	37
1.1.2 qualité du document fourni +	34
1.1.3 qualité du dialogue entre acteurs -	116
1.1.4 qualité du dialogue entre acteur +	146
1.1.5 qualité du projet proposé / retenu / final -	79
1.1.6 qualité du projet proposé / retenu / final +	175
1.1.7 pertinence de l'enjeu traité -	16
1.1.8 pertinence de l'enjeu traité +	196
1.1.9 pertinence de l'outil ou de la démarche -	74
1.1.10 pertinence de l'outil ou de la démarche +	218
1.1.11 pertinence du calendrier d'élaboration -	48
1.1.12 pertinence du calendrier d'élaboration +	10
1.1.13 qualité de la méthode -	50
1.1.14 qualité de la méthode +	115
1.1.15 qualité de la gouvernance -	38
1.1.16 qualité de la gouvernance +	58
1.1.17 qualité de l'expertise -	35
1.1.18 qualité de l'expertise +	105
1.1.19 rationalité du coût -	11
1.1.20 rationalité du coût +	13
1.2 Enjeux d'action	0
1.2.1 CONNAITRE le paysage	0
1.2.1.1 MOT paysage (connaître)	28
1.2.1.2 CONNAITRE le patrimoine	0
1.2.1.2.1 bourgs et hameaux (connaître)	3
1.2.1.2.2 patrimoine archéologique (connaître)	6
1.2.1.2.3 patrimoine urbain (connaître)	4
1.2.1.2.4 voirie / chemins anciens (connaître)	1
1.2.1.2.5 mémoire locale (connaître)	6
1.2.1.2.6 patrimoine bâti / bâti ancien (connaître)	4
1.2.1.3 goût / ressenti / représentation	2
1.2.1.4 EAU	0
1.2.1.4.1 vallées (connaître)	4
1.2.1.4.2 cours d'eau (connaître)	13
1.2.1.4.3 canal d'Ille-et-Rance (connaître)	1
1.2.1.4.4 zones humides (connaître)	8
1.2.1.4.5 étang (connaître)	3
1.2.1.4.6 bassin-versant (connaître)	2
1.2.1.5 VEGETATION	0
1.2.1.5.1 arbre seul (connaître)	1
1.2.1.5.2 trame verte (connaître)	2
1.2.1.5.3 plantations / fleurissement (connaître)	2
1.2.1.5.4 bois (connaître)	4
1.2.1.5.5 vallée (connaître)	2
1.2.1.5.6 landes (connaître)	4
1.2.1.5.7 espaces verts / jardins (connaître)	6
1.2.1.5.8 friche / broussaille (connaître)	3
1.2.2 PROTÉGER le paysage	0
1.2.2.1 MOT paysage (protéger)	43
1.2.2.2 PROTÉGER le végétal	0
1.2.2.2.1 zones humides (protéger)	2

1.2.2.2.2 arbre seul (protéger)	3
1.2.2.2.3 préservation des boisements (protéger)	14
1.2.2.2.4 landes (protéger)	2
1.2.2.2.5 arbre en ville (protéger)	10
1.2.2.2.6 protection des haies bocagères (protéger)	68
1.2.2.2.7 espaces verts / jardins (protéger)	13
1.2.2.3 PRESERVER les ambiances	0
1.2.2.3.1 protection des espaces ruraux (protéger)	9
1.2.2.3.2 végétalisation et fermeture des perspectives visuelles (protéger)	2
1.2.2.3.3 hameaux et lieux-dits (protéger)	2
1.2.2.3.4 vue paysagère à préserver (protéger)	15
1.2.2.3.5 esthétique (protéger)	12
1.2.2.3.6 identité de la commune (protéger)	25
1.2.2.4 PROTEGER le patrimoine	0
1.2.2.4.1 patrimoine naturel (protéger)	6
1.2.2.4.2 patrimoine urbain (protéger)	22
1.2.2.4.3 archives et musées (protéger)	2
1.2.2.4.4 mémoire locale (protéger)	6
1.2.2.4.5 préservation de l'existant (protéger)	2
1.2.2.4.6 voirie / chemins anciens (protéger)	1
1.2.2.4.7 patrimoine bâti / bâti ancien (protéger)	44
1.2.2.4.8 préservation du bâti en zone agricole / dans l'espace rural (pr	12
1.2.2.4.9 toponymie (protéger)	3
1.2.2.4.10 morphologie urbaine ancienne (protéger)	4
1.2.2.4.11 patrimoine archéologique (protéger)	8
1.2.3 AMENAGER le paysage	0
1.2.3.1 MOT PAYSAGE (aménager)	16
1.2.3.2 CREER des ambiances	0
1.2.3.2.1 suppression des friches (aménager)	1
1.2.3.2.2 plantations / fleurissement (aménager)	12
1.2.3.2.3 publicité (aménager)	1
1.2.3.2.4 place de la voiture (aménager)	21
1.2.3.2.5 nuisances sonores et olfactives (aménager)	4
1.2.3.2.6 pollution lumineuse (aménager)	1
1.2.3.2.7 aménagement de l'espace public (aménager)	22
1.2.3.2.8 mobilier urbain (aménager)	2
1.2.3.3 SOIGNER les transitions	0
1.2.3.3.1 entrée de bourg / de ville (aménager)	8
1.2.3.3.2 topographie (aménager)	13
1.2.3.3.3 éviter les grands espaces / écrin (aménager)	3
1.2.3.3.4 adaptation du gabarit du bâti à la topographie (aménager)	2
1.2.3.3.5 frange / lisière (aménager)	4
1.2.3.4 INTEGRER le bâti	0
1.2.3.4.1 aménagement des campagnes (aménager)	10
1.2.3.4.2 intégration des constructions dans le paysage (aménager)	23
1.2.3.4.3 habitat léger (aménager)	7
1.2.3.4.4 aménager un lotissement de qualité (aménager)	29
1.2.3.4.5 styles architecturaux nouvelles constructions (aménager)	18
1.2.3.4.6 formes urbaines (aménager)	13
1.2.3.4.7 toits plats (aménager)	12
1.2.3.4.8 couleurs / matériaux des façades (aménager)	42
1.2.3.4.9 PVC blanc (aménager)	2
1.2.3.4.10 implantation du bâti en front de rue (aménager)	7
1.2.3.4.11 implantation du bâti sur la parcelle (aménager)	5
1.2.3.4.12 zones artisanales et commerciales (aménager)	10
1.2.3.4.13 clôtures (aménager)	11
1.2.3.4.14 gabarit du bâti (aménager)	1
1.2.4 ENTREtenir / GERER les paysages / les ressources	0
1.2.4.1 MOT PAYSAGE (entretenir)	14
1.2.4.2 RENOVER le patrimoine	0

1.2.4.2.1 patrimoine urbain (entretenir)	14
1.2.4.2.2 patrimoine bâti / bâti ancien (entretenir)	20
1.2.4.3 EAU	0
1.2.4.3.1 cours d'eau (entretenir)	5
1.2.4.3.2 gestion zones humides (entretenir)	12
1.2.4.3.3 gestion de l'eau (entretenir)	19
1.2.4.3.4 noues paysagères (entretenir)	2
1.2.4.4 VEGETATION	0
1.2.4.4.1 replantation d'arbres (entretenir)	4
1.2.4.4.2 abattage arbres (entretenir)	4
1.2.4.4.3 entretien plantations / fleurissement (entretenir)	3
1.2.4.4.4 entretien des haies bocagères (entretenir)	20
1.2.4.4.5 replantation de haies bocagères (entretenir)	21
1.2.4.4.6 état sanitaire végétation (entretenir)	3
1.2.4.4.7 plantation de vergers / arbres fruitiers (entretenir)	6
1.2.4.5 ENERGIES / RESSOURCES	0
1.2.4.5.1 climat (entretenir)	4
1.2.4.5.2 énergie (entretenir)	24
1.2.4.5.3 écoquartier (entretenir)	17
1.2.4.5.4 orientation des constructions (entretenir)	5
1.2.4.5.5 matériaux biosourcés (entretenir)	5
1.2.5 AMELIORER la qualité de vie	0
1.2.5.1 maintenir l'école (qual.)	4
1.2.5.2 réinvestir les vallées (qual.)	4
1.2.5.3 aménagement de gare (qual.)	1
1.2.5.4 aire de jeux pour enfants (qual.)	4
1.2.5.5 jardins partagés / espaces verts (qual.)	8
1.2.5.6 parcours santé pédagogique (qual.)	12
1.2.5.7 voies douces / chemins ruraux (qual.)	50
1.2.5.8 qualité du lieu de vie, des conditions de vie (qual.)	25
1.2.5.9 mobilités (qual.)	19
1.2.5.10 attractivité touristique ou résidentielle (qual.)	25
1.2.5.11 proximité des équipements du bourg (qual.)	29
1.2.5.12 mixité fonctionnelle (qual.)	5
1.2.6 FAVORISER les activités locales	0
1.2.6.1 services locaux (act.)	1
1.2.6.2 lutte contre la vacance des logements (act.)	0
1.2.6.3 développement durable (act.)	3
1.2.6.4 agriculture urbaine (act.)	6
1.2.6.5 circuits courts (act.)	9
1.2.6.6 centralité commerciale (act.)	32
1.2.6.7 activités locales (act.)	12
1.2.6.8 activité agricole (act.)	34
1.2.6.9 implication / intégration vie locale (act.)	34
1.2.7 PROTEGER la biodiversité	0
1.2.7.1 écologie (biodiv.)	1
1.2.7.2 fonds de jardin (biodiv.)	2
1.2.7.3 étang (biodiv.)	1
1.2.7.4 cours d'eau (biodiv.)	1
1.2.7.5 zones humides (biodiv.)	13
1.2.7.6 préservation des sols (biodiv.)	7
1.2.7.7 nature en ville (biodiv.)	4
1.2.7.8 trame verte et bleue (biodiv.)	18
1.2.7.9 biodiversité (biodiv.)	17
1.2.8 PROTEGER l'environnement et la nature	35
1.2.9 METTRE EN OEUVRE la sobriété foncière	0
1.2.9.1 constructions en drapeau	1
1.2.9.2 protection des espaces agricoles / ruraux	19
1.2.9.3 densité / densification des constructions	88
1.2.9.4 sobriété foncière	51

1.2.10 TOUS SUJETS / Indéterminé	291
1.3 Outils d'action publique	0
1.3.1 législation	0
1.3.1.1 loi Alur	9
1.3.1.2 loi Notre	2
1.3.1.3 loi MAPTAM	1
1.3.1.4 loi en général	9
1.3.1.5 loi paysage	4
1.3.1.6 loi Littoral	3
1.3.1.7 loi Grenelle	2
1.3.1.8 PAC	2
1.3.1.9 Code de l'Urbanisme	1
1.3.2 OUTILS PLU	0
1.3.2.1 OUTILS DE CONNAISSANCE	0
1.3.2.1.1 Diagnostic	49
1.3.2.2 OUTILS DE PROJET	0
1.3.2.2.1 PLU(i) (démarche en général)	163
1.3.2.2.2 PADD (PLU)	24
1.3.2.2.3 Modification ou révision future du PLU(i)	12
1.3.2.3 OUTILS D'URBANISME OPERATIONNEL OU PRE-OPERATIONNEL	0
1.3.2.3.1 Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)	0
1.3.2.3.1.1 OAP sectorielle	87
1.3.2.3.1.2 OAP thématique	4
1.3.2.3.1.3 dessins / schémas OAP sectorielles	5
1.3.2.4 ancien document d'urbanisme communal	0
1.3.2.4.1 ancien PLU	46
1.3.2.4.2 RNU	1
1.3.2.4.3 POS	3
1.3.2.5 OUTILS DE PROTECTION	0
1.3.2.5.1 inventaire des zones humides	13
1.3.2.5.2 EBC	9
1.3.2.5.3 identification d'éléments paysagers remarquables (loi paysage)	31
1.3.2.6 OUTILS D'ACTION FONCIERE	0
1.3.2.6.1 Règles : affectation des sols / destination des constructions	0
1.3.2.6.1.1 emplacement réservé	9
1.3.2.6.1.2 règlement graphique	90
1.3.2.6.1.3 STECAL	4
1.3.2.7 OUTILS DE REGLEMENTATION DES FORMES URBAINES	0
1.3.2.7.1 Règles : qualité urbaine, architecturale, environnementale et p	0
1.3.2.7.1.1 règlement écrit	56
1.3.2.7.1.2 nuancier chromatique (annexe règlement)	3
1.3.2.8 OUTILS D'EVALUATION DU PLU(i)	0
1.3.2.8.1 Cahier des charges	1
1.3.2.8.2 avis des PPA	5
1.3.2.8.3 enquête publique	7
1.3.2.8.4 évaluation environnementale	1
1.3.2.8.5 conseil municipal	2
1.3.2.8.6 présentation du PLU(i)	1
1.3.3 OUTILS hors PLU	0
1.3.3.1 OUTILS DE CONNAISSANCE	0
1.3.3.1.1 expérience personnelle de l'acteur	0
1.3.3.1.1.1 ancien paysage breton	1
1.3.3.1.1.2 vie publique	14
1.3.3.1.1.3 vie privée	8
1.3.3.1.1.4 vie professionnelle	15
1.3.3.1.1.5 voyage personnel	5
1.3.3.1.2 vie quotidienne locale	33
1.3.3.1.3 situations communes limitrophes	16
1.3.3.1.4 ateliers du patrimoine	2
1.3.3.1.5 événements et colloques	5

1.3.3.1.6 cercles de mémoire	1
1.3.3.1.7 centre d'interprétation du patrimoine	7
1.3.3.1.8 inventaire DRAC	1
1.3.3.1.9 Atlas de la biodiversité	2
1.3.3.1.10 fouilles archéologiques préventives	8
1.3.3.1.11 documents divers	2
1.3.3.1.12 Atlas départemental des paysages	3
1.3.3.1.13 formations	5
1.3.3.1.14 inventaire local	6
1.3.3.1.15 recensement des friches agricoles (pays de Lorient)	1
1.3.3.1.16 étude paysagère de Lorient agglomération	8
1.3.3.2 OUTILS DE PROJET	0
1.3.3.2.1 journée citoyenne	1
1.3.3.2.2 vie politique locale	27
1.3.3.2.3 plan d'actions local	16
1.3.3.2.4 projet / action locale	52
1.3.3.2.5 SCIC bois-énergie	2
1.3.3.2.6 SRADDET	3
1.3.3.2.7 Plan vélo communautaire	1
1.3.3.2.8 Plan Alimentaire Territorial	2
1.3.3.2.9 plan d'actions agricoles communautaire	2
1.3.3.2.10 Agenda 21	3
1.3.3.2.11 Plan Climat	1
1.3.3.3 OUTILS D'URBANISME OPERATIONNEL OU PRE-OPERATIONNEL	0
1.3.3.3.1 aménagements divers	88
1.3.3.3.2 instruction droit des sols	1
1.3.3.3.2.1 sursis à statuer	1
1.3.3.3.2.2 instruction droit des sols hors secteur AVAP	60
1.3.3.3.2.3 instruction droit des sols secteur AVAP	4
1.3.3.3.3 dispositifs incitatifs	0
1.3.3.3.3.1 label Ville d'art et d'histoire	1
1.3.3.3.3.2 subventions diverses	8
1.3.3.3.3.3 label ville fleurie	1
1.3.3.3.3.4 dispositif Cit'ergie	2
1.3.3.3.3.5 programme Breizh Bocage	4
1.3.3.3.3.6 politique zéro phyto	2
1.3.3.3.4 urbanisme pré-opérationnel	0
1.3.3.3.4.1 étude urbaine / revitalisation des centres bourgs (subv.)	20
1.3.3.3.4.2 étude urbaine	11
1.3.3.3.5 urbanisme opérationnel	0
1.3.3.3.5.1 ZAC	4
1.3.3.3.5.2 cahier des charges	1
1.3.3.3.5.3 Association Syndicale Libre (ASL)	8
1.3.3.4 OUTILS DE PROTECTION	0
1.3.3.4.1 amendes en fonction du coût de l'arbre	2
1.3.3.4.2 commissions locales	2
1.3.3.4.3 convention	2
1.3.3.4.4 Périmètre Délimité des Abords (PDA)	2
1.3.3.4.5 charte paysagère de la RN157	3
1.3.3.4.6 Site classé	3
1.3.3.4.7 ENS	1
1.3.3.4.8 PPRI	1
1.3.3.4.9 classement / inscription MH	8
1.3.3.4.10 secteur sauvegardé (nouveau SPR)	6
1.3.3.4.11 AVAP (nouveau SPR)	11
1.3.3.4.12 PNR	11
1.3.3.4.13 PDIPR	1
1.3.3.5 OUTILS D'ACTION FONCIERE	0
1.3.3.5.1 DUP	2
1.3.3.5.2 veille / maîtrise foncière	53



1.3.3.5.3 SCoT	35
1.3.3.5.4 aménagement foncier	11
1.3.3.5.5 PLH	1
1.3.3.6 OUTILS DE REGLEMENTATION DES FORMES URBAINES	0
1.3.3.6.1 cahier des charges / règlement lotissement	5
1.3.3.6.2 groupe de travail	1
<b>2 Encodage ponctuel</b>	0
2.1 critiques sur L'EXPERTISE	0
2.1.1 +/- empreinte trop forte	1
2.1.2 +/- bon sens "rural"	8
2.1.3 +/- nouveau regard	7
2.1.4 +/- présence de personnel qualifié	20
2.1.5 +/- accord avec l'expertise fournie	12
2.1.6 +/- adapté à la réalité locale	14
2.1.7 +/- adapté à l'exercice en cours	8
2.1.8 +/- complet	4
2.1.9 +/- précis	9
2.1.10 +/- copié / collé	2
2.1.11 +/- sensibilité environnementale	1
2.2 critiques sur LA GOUVERNANCE	0
2.2.1 +/- gouvernance partagée avec la Région et de Département	2
2.2.2 +/- pouvoir du maire	5
2.2.3 +/- gouvernance partagée avec l'Etat	9
2.2.4 +/- gouvernance soucieuse de l'intérêt général	2
2.2.5 +/- gouvernance partagée entre différents services	2
2.2.6 +/- gouvernance partagée avec l'intercommunalité	19
2.2.7 +/- gouvernance partagée entre les communes	12
2.2.8 +/- gouvernance partagée entre divers acteurs	11
2.2.9 +/- prise en compte de l'avis des élus municipaux	18
2.2.10 +/- prise en compte de l'histoire de la commune / du territoire	5
2.3 critiques sur LA METHODE	0
2.3.1 +/- travaillée / unique pour tous	1
2.3.2 distance entre les élus et les habitants	2
2.3.3 +/- construction judicieuse des groupes de travail	8
2.3.4 +/- transmission des documents / informations	13
2.3.5 +/- trop technique	5
2.3.6 +/- pertinence du calendrier	8
2.3.7 +/- découverte notion de paysage	2
2.3.8 +/- adaptée à l'urbanisme de projet	2
2.3.9 +/- expression des avis de chacun	31
2.3.10 +/- redécouverte de la commune / du territoire	12
2.3.11 +/- adaptée à la réalité locale	13
2.3.12 +/- utile ou adapté à l'exercice en cours	16
2.4 critiques sur LA PERTINENCE DU CALENDRIER RETENU	0
2.4.1 durée des mandats politiques	1
2.4.2 gain de temps grâce à l'expérience	1
2.4.3 empilement de démarches	7
2.4.4 horaires	2
2.4.5 rapide	9
2.4.6 déséquilibre entre les phases	4
2.4.7 long	16
2.4.8 +/- de temps pour désamorcer les futurs problèmes	6
2.5 critiques sur LA PERTINENCE DE L'OUTIL OU DE LA DEMARCHE	0
2.5.1 +/- cohérent	2
2.5.2 +/- adapté à la gestion des milieux ou des ressources	6
2.5.3 +/- réponse à un besoin personnel / communal	5
2.5.4 +/- faisable	8
2.5.5 +/- redondant / complémentaire	16
2.5.6 +/- pertinence de l'échelle	23
2.5.7 +/- découverte notion de paysage	5

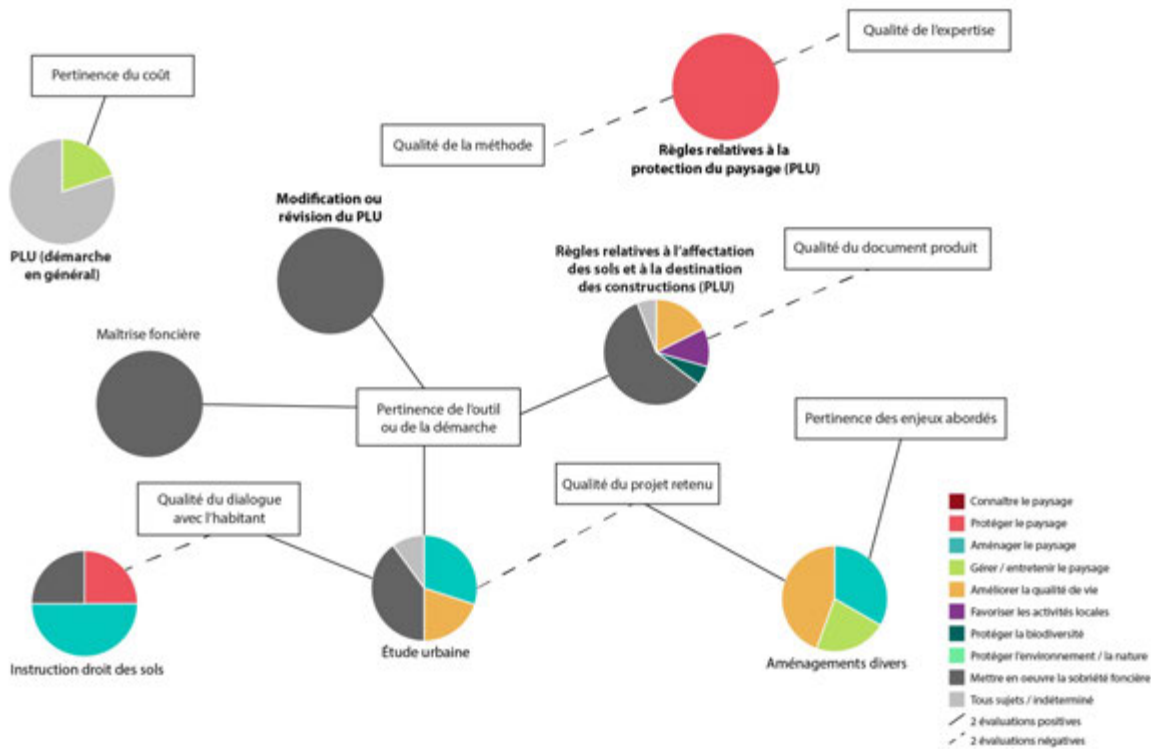
2.5.8 +/- adapté à la réalité locale	15
2.5.9 +/- bon support de discussion / concertation	16
2.5.10 +/- utile à la (re)découverte de la commune / du territoire	19
2.5.11 +/- adapté à l'exercice en cours	8
2.5.12 +/- grande adaptation à la dynamique de projet	30
2.5.13 +/- grande possibilité d'échelonner dans le temps	19
2.5.14 contradictions densification / protection de l'environnement	1
2.5.15 subjectivité des goûts de chacun	2
2.6 critiques sur LA PERTINENCE DE L'ENJEU TRAITÉ	0
2.6.1 +/- nouveauté des sujets	1
2.6.2 +/- adapté à l'exercice du PLU en cours	1
2.7 critiques sur LE PROJET RETENU / FINAL	0
2.7.1 +/- clair et explicite	1
2.7.2 +/- trop ambitieux	1
2.7.3 +/- facile à gérer / faisable	4
2.7.4 +/- ambitieux	9
2.7.5 +/- atteinte à la liberté des propriétaires	3
2.7.6 +/- en cohérence avec des aménagements précédents / suivants	10
2.7.7 +/- copié/collé d'autres documents d'urbanisme	5
2.7.8 +/- adapté à la réalité locale	35
2.8 critiques LA QUALITÉ DU DIALOGUE ENTRE ACTEURS	0
2.8.1 +/- écoute	6
2.8.2 +/- présence (permanente)	25
2.8.3 +/- relation de pression / de sanction	3
2.8.4 pas d'interaction directe	4
2.8.5 +/- posture de médiation	7
2.8.6 +/- explications / informations	17
2.8.7 +/- culture commune	19
2.8.8 +/- connaissance mutuelle	27
2.8.9 différent du dialogue entre acteurs en temps ordinaire	5
2.8.10 relation d'émulation	1
2.8.11 +/- négociation entre acteurs	31
2.8.12 +/- égalité de traitement des situations	10
2.8.13 rôle à tenir	6
2.8.14 relations politiques	9
2.8.15 posture de l'expert	5
2.8.16 débat perte valeur marchande	2
2.8.17 débat urbain / rural	2
2.8.18 débat esthétique	12
2.8.19 débat densification / TVB	2
2.8.20 débat usage / occupation du sol (gestion / droit du sol)	5
2.8.21 débat consommation foncière	3
2.9 critiques sur LA QUALITE DU DOCUMENT FOURNI	0
2.9.1 +/- long	1
2.9.2 +/- compréhension des figurés / du littéral	12
2.9.3 +/- lisibilité des traces du projet	5
2.9.4 +/- bon format	2
2.9.5 +/- opérationnel	5
2.9.6 +/- exact	9
2.9.7 +/- souple	6
2.9.8 +/- adapté à la réalité locale	10
2.9.9 +/- bon(ne) grille de lecture / support de discussion	6
2.9.10 +/- précis / cadré	15
2.9.11 +/- en cohérence avec une (future) démarche intercommunale	2
2.10 METHODES	0
2.10.1 referendum communal	1
2.10.2 définitions et grilles d'évaluation	3
2.10.3 site internet	1
2.10.4 unité paysagère	1
2.10.5 concertation habitante	15

2.10.6 cartes mentales	1
2.10.7 inventaire	1
2.10.8 SIG	11
2.10.9 photographies aériennes	3
2.10.10 communication	3
2.10.11 cartographie	4
2.10.12 cartes anciennes	4
2.10.13 réunions publiques	9
2.10.14 photographies	4
2.10.15 réunions	13
2.10.16 chantier participatif	1
2.10.17 partage d'expériences	8
2.10.18 atelier	9
2.10.19 photographies anciennes	1
2.10.20 sortie terrain	28
2.11 ACTEURS	0
2.11.1 Union européenne	1
2.11.2 SERVICES DE L'ETAT	0
2.11.2.1 préfet	1
2.11.2.2 MRAE	2
2.11.2.3 préfet	1
2.11.2.4 Inrap	1
2.11.2.5 DRAC	4
2.11.2.6 Banque des territoires	1
2.11.2.7 Etat	6
2.11.2.8 EPF	11
2.11.2.9 chambre d'agriculture	5
2.11.2.10 paysagiste-conseil	3
2.11.2.11 architecte-conseil	2
2.11.2.12 ABF	10
2.11.2.13 DREAL	2
2.11.2.14 DDTM	8
2.11.3 COLLECTIVITES TERRITORIALES	0
2.11.3.1 EPCI voisin	2
2.11.3.2 communes	16
2.11.3.3 Conseil régional	6
2.11.3.4 Conseil départemental	10
2.11.3.5 CDPENAF	0
2.11.3.6 SAGE	1
2.11.3.7 EPCI	22
2.11.4 AGENTS COLLECTIVITES TERRITORIALES	0
2.11.4.1 commissaire enquêteur	1
2.11.4.2 service travaux / espaces verts	2
2.11.4.3 service urbanisme	3
2.11.4.4 service animation du patrimoine	4
2.11.4.5 technicien Breizh Bocage	1
2.11.4.6 CAUE	14
2.11.4.7 Lorient habitat	2
2.11.4.8 Audélor	2
2.11.4.9 service instructeur	13
2.11.4.10 agents collectivité échelle communale	21
2.11.4.11 agents collectivité échelle intercommunale	64
2.11.4.12 technicien bassin-versant	2
2.11.4.13 services techniques commune	3
2.11.5 ELUS	0
2.11.5.1 élus intercommunaux	4
2.11.5.2 maire	14
2.11.5.3 élus municipaux	57
2.11.5.4 anciens élus	4
2.11.6 BUREAUX D'ETUDE	0

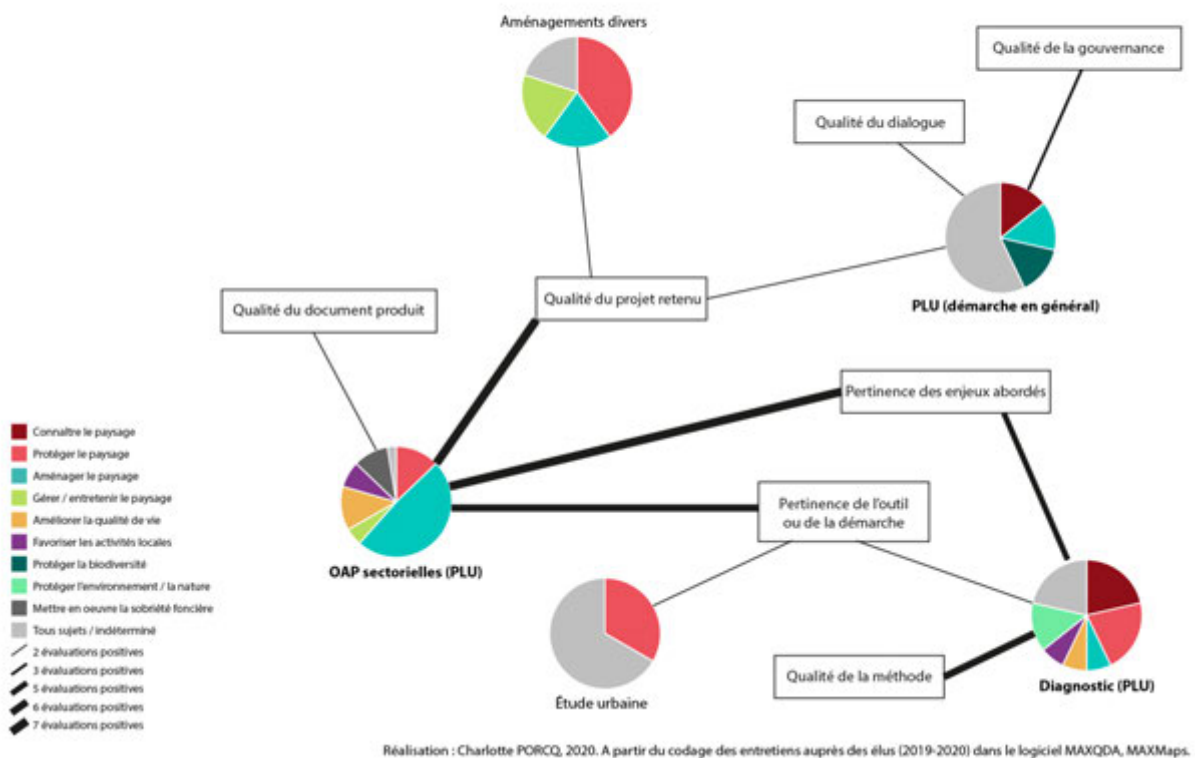
2.11.6.1 géomètre	1
2.11.6.2 avocat	1
2.11.6.3 maîtrise d'oeuvre	1
2.11.6.4 architecte / urbaniste	5
2.11.6.5 bureau d'étude	69
2.11.6.6 architecte	6
2.11.6.7 environnementaliste	2
2.11.6.8 sociologue	2
2.11.6.9 paysagiste	2
2.11.7 ENTREPRISES PRIVEES	0
2.11.7.1 lotisseurs	3
2.11.7.2 constructeurs	7
2.11.7.3 bailleurs sociaux	2
2.11.7.4 promoteurs	5
2.11.7.5 entreprises privées	1
2.11.8 COOPERATIVES	0
2.11.8.1 SCIC bois-énergie	2
2.11.9 ASSOCIATIONS	0
2.11.9.1 conseil d'administration	1
2.11.9.2 associations environnementales	6
2.11.9.3 Sites et Cités remarquables	2
2.11.9.4 BRUDED	11
2.11.9.5 associations	7
2.11.9.6 Coeur Emeraude (PNR)	6
2.11.9.7 CPIE	7
2.11.10 ETUDIANTS ET CHERCHEURS	0
2.11.10.1 étudiants ABF	1
2.11.10.2 étudiants chercheurs	1
2.11.10.3 chercheurs	1
2.11.10.4 étudiants école d'architecture	5
2.11.10.5 étudiants université	7
2.11.10.6 station biologique de Paimpont	1
2.11.10.7 étudiants école de paysage	1
2.11.10.8 stagiaire	1
2.11.11 PROFESSIONNELS DU TERRITOIRE	0
2.11.11.1 chasseur	1
2.11.11.2 artisans	1
2.11.11.3 autres professionnels du territoire	1
2.11.11.4 industriels	1
2.11.11.5 agriculteurs en retraite	2
2.11.11.6 agriculteurs	30
2.11.11.7 commerçant	3
2.11.12 PARTICULIERS	0
2.11.12.1 randonneurs	1
2.11.12.2 nouveaux habitants	3
2.11.12.3 propriétaires	54
2.11.12.4 habitants	73
2.11.12.5 particuliers	8
2.11.12.6 habitants engagés	3
2.11.13 PPA	4

## Annexe 5 : autres schémas MAXMaps brossant le portrait des politiques paysagères conduites par les municipalités étudiées

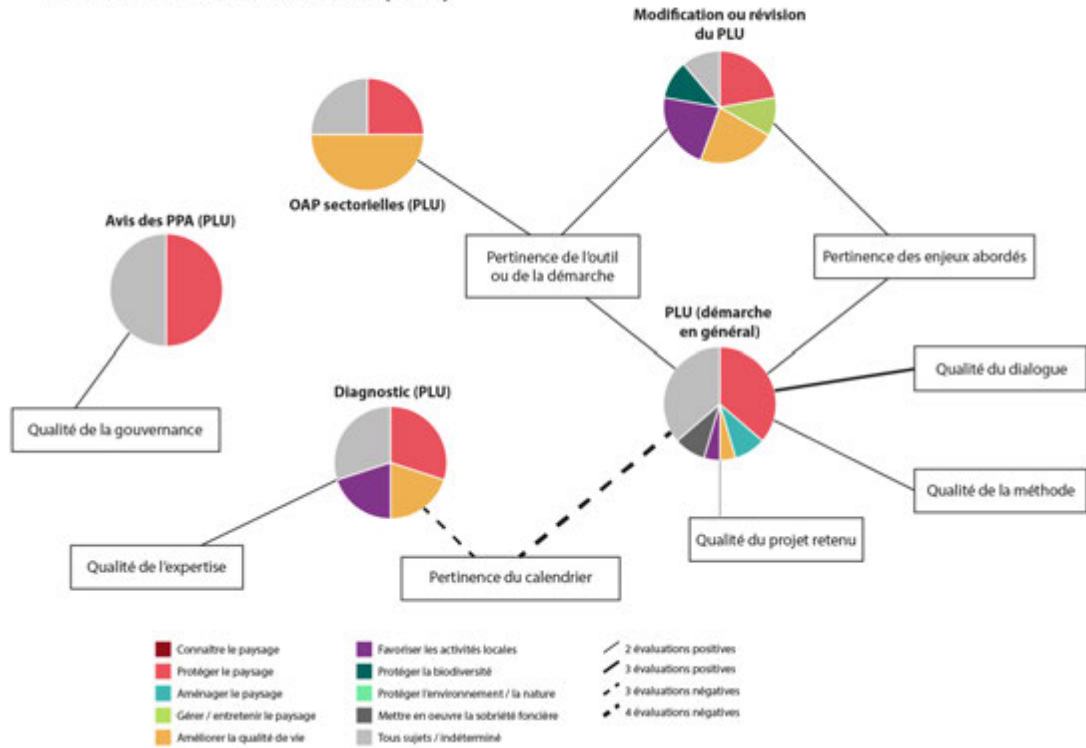
### BRUSVILY (PLUi)



### CALAN (PLU)

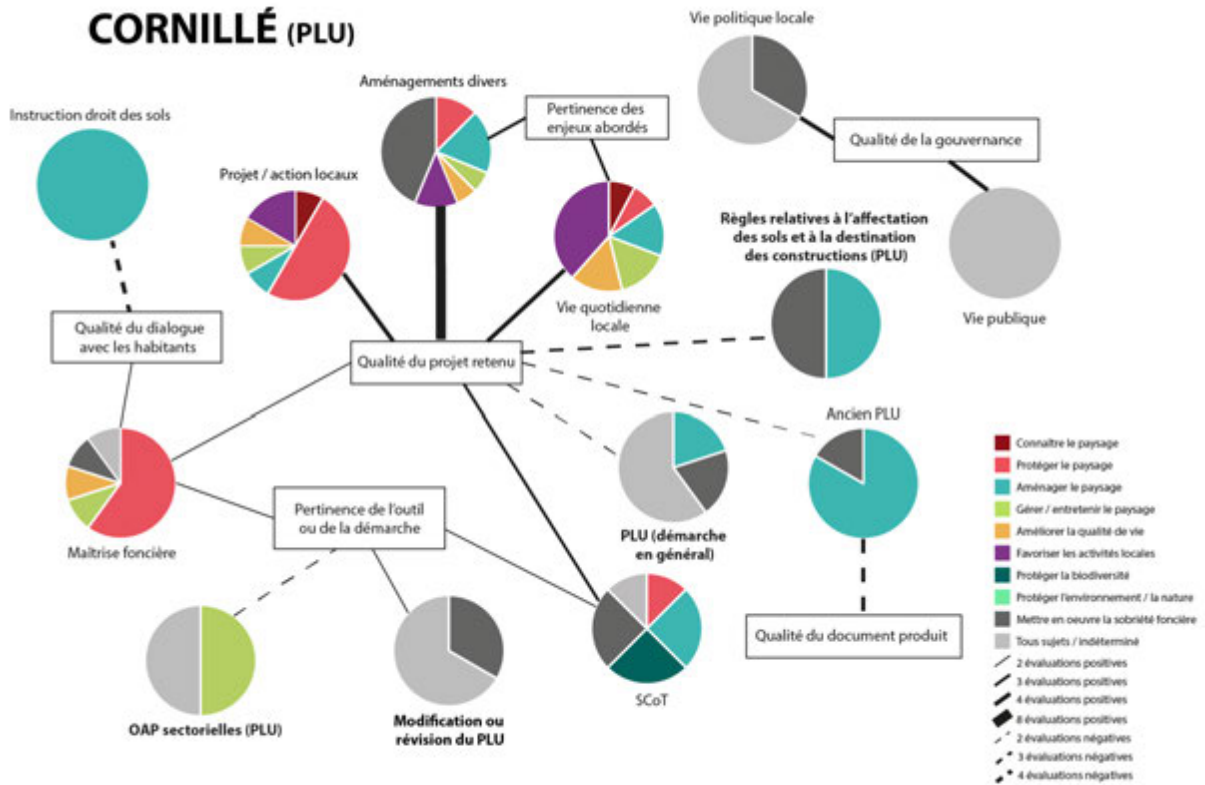


## CHATEAUBOURG (PLU)



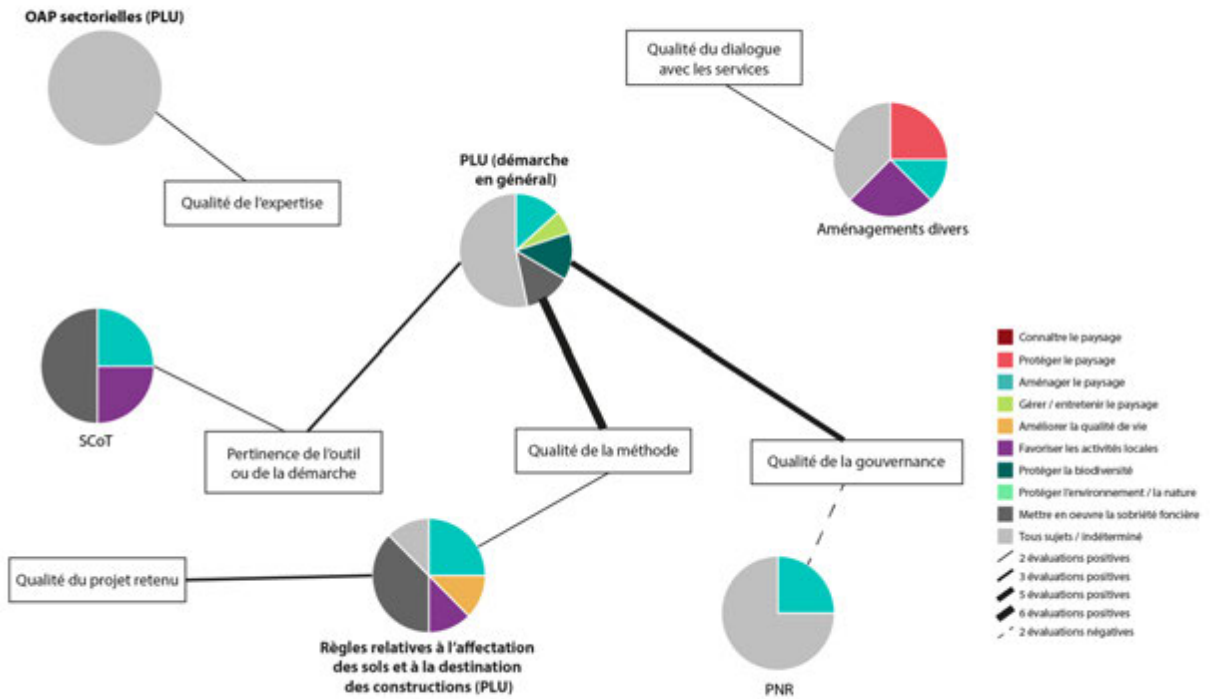
Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. À partir du codage des entretiens auprès des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMaps.

## CORNILLÉ (PLU)



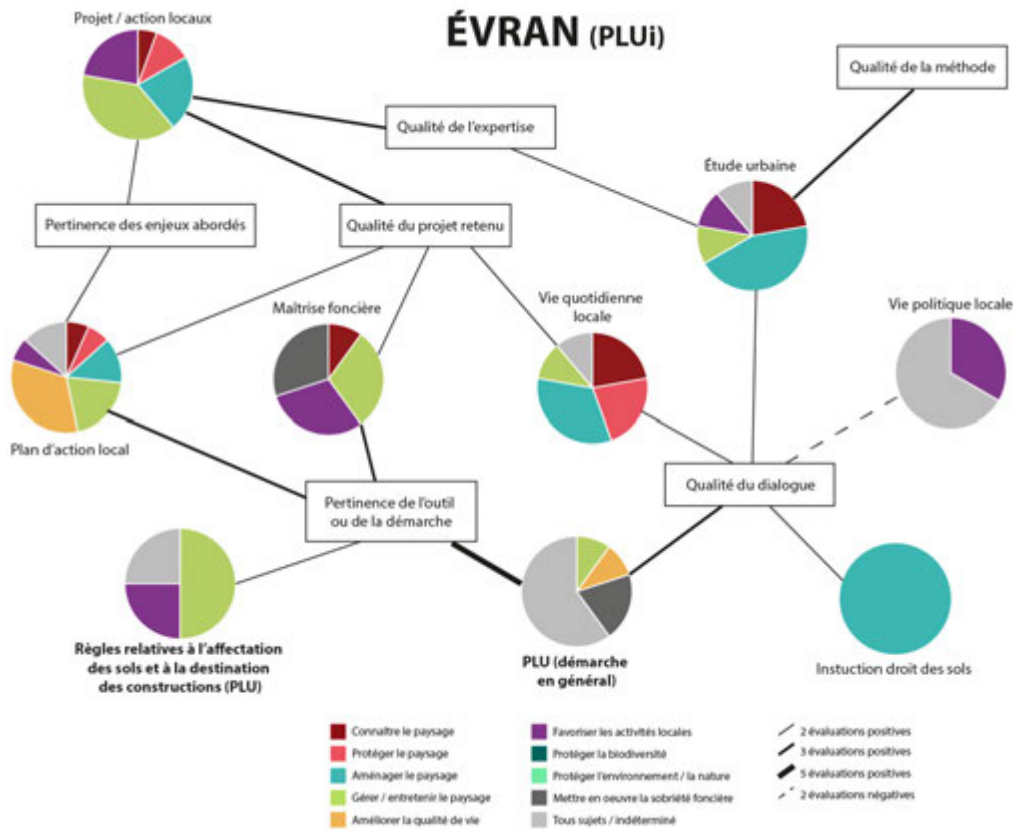
Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. À partir du codage des entretiens auprès des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMaps.

## CORSEUL (PLUi)

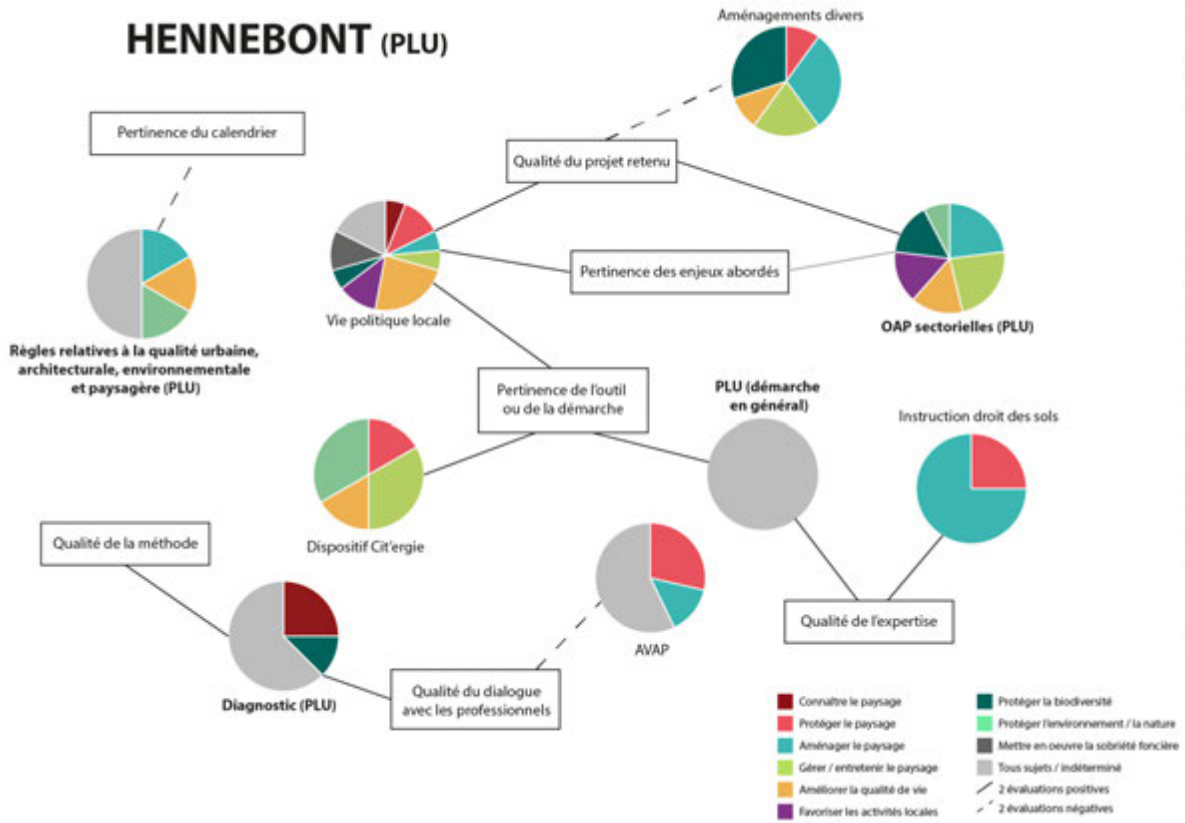


Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. A partir du codage des entretiens auprès des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMaps.

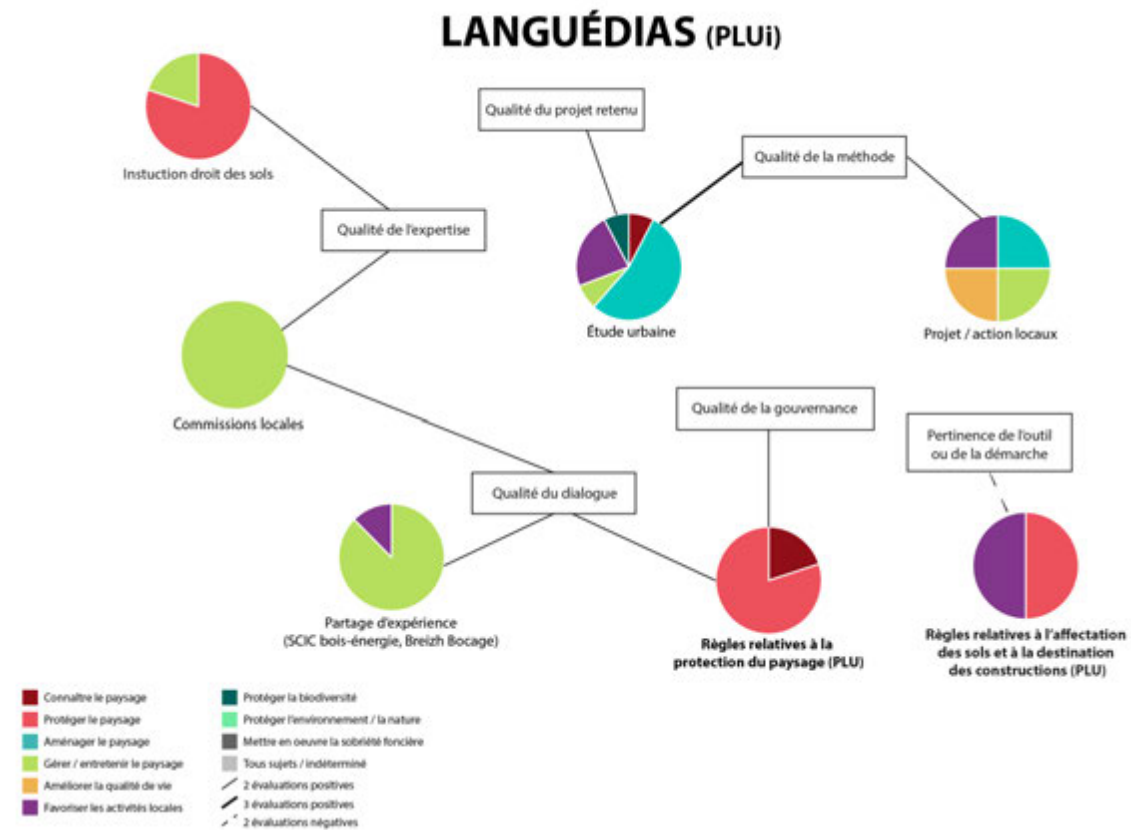
## ÉVRAN (PLUi)



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. A partir du codage des entretiens auprès des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMaps.



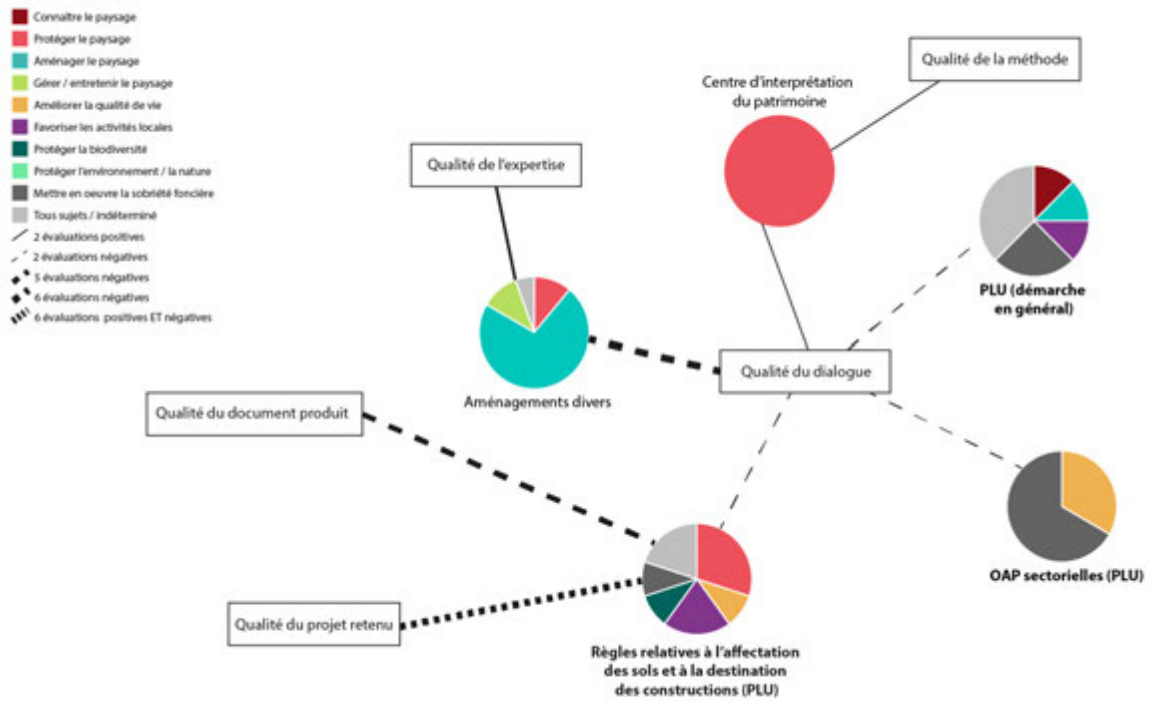
Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. À partir du codage des entretiens après des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMaps.



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. À partir du codage des entretiens après des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMaps.

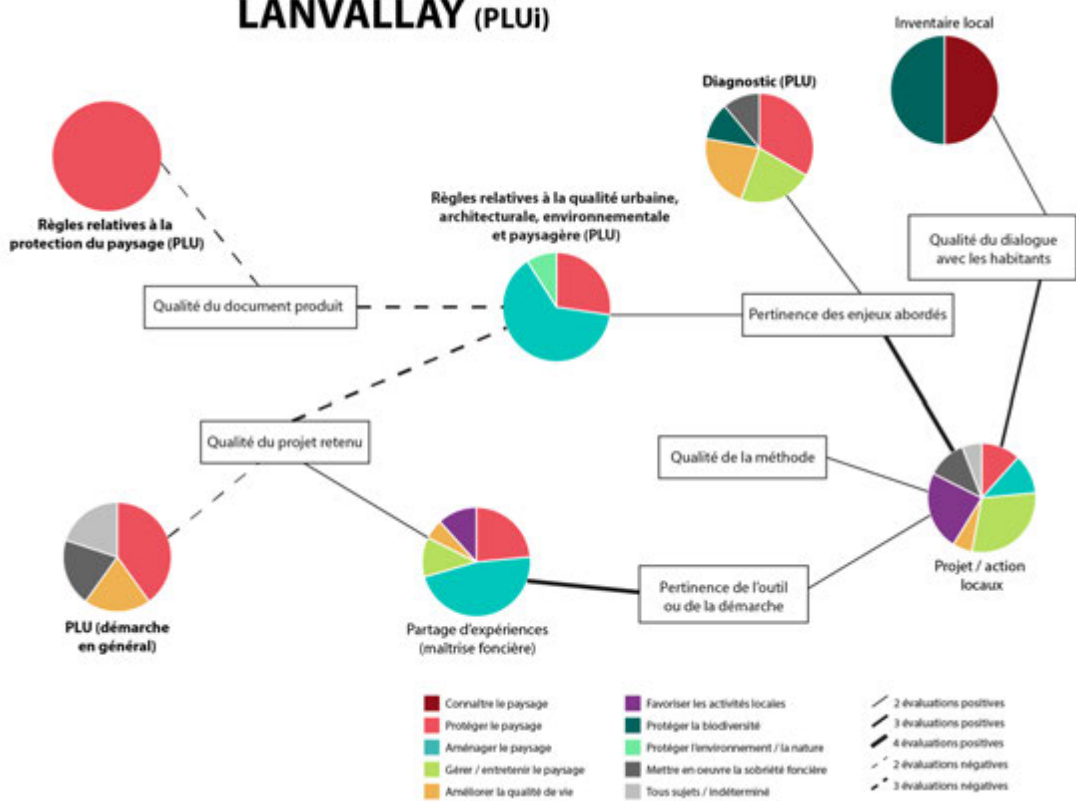


## LANGUENAN (PLUi)



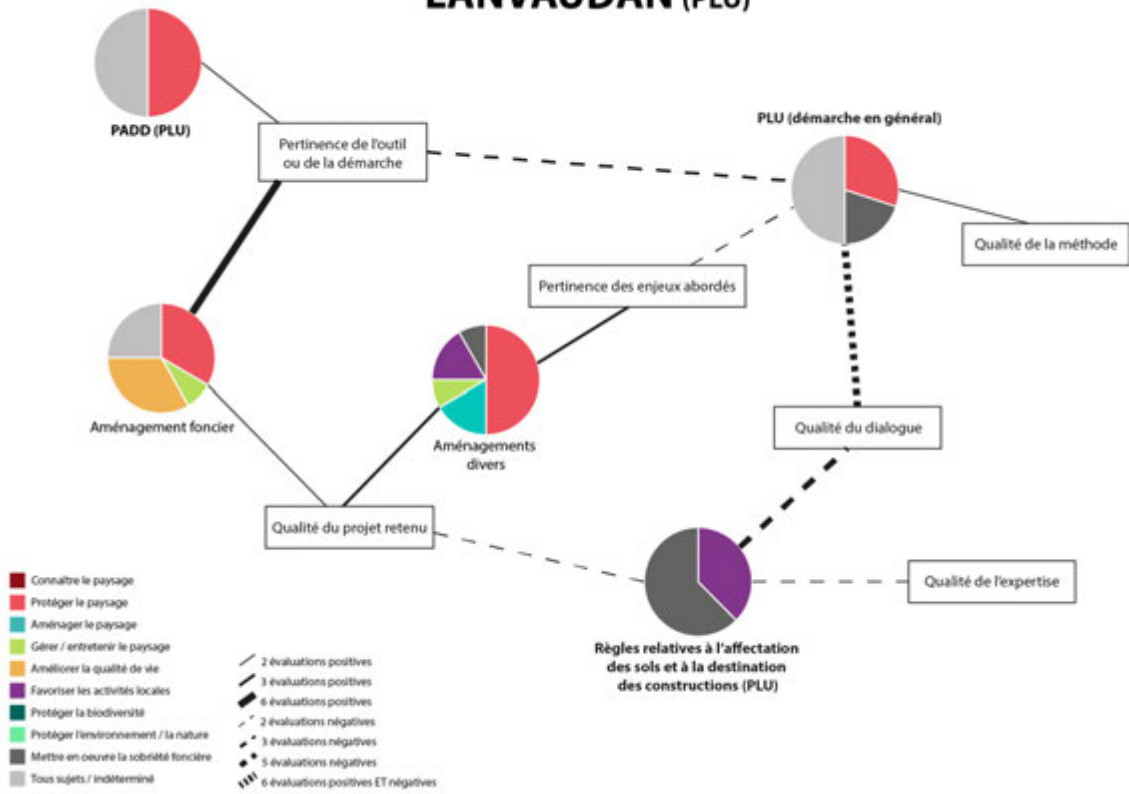
Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. A partir du codage des entretiens auprès des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMaps.

## LANVALLAY (PLUi)



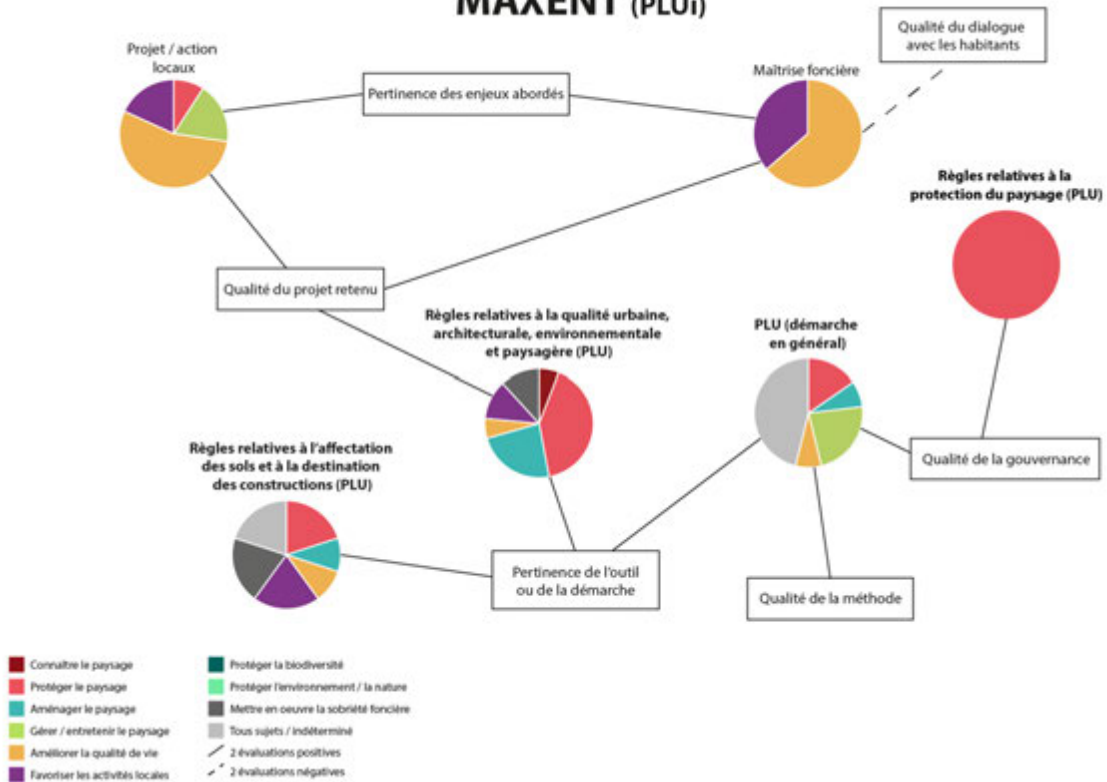
Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. A partir du codage des entretiens auprès des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMaps.

## LANVAUDAN (PLU)



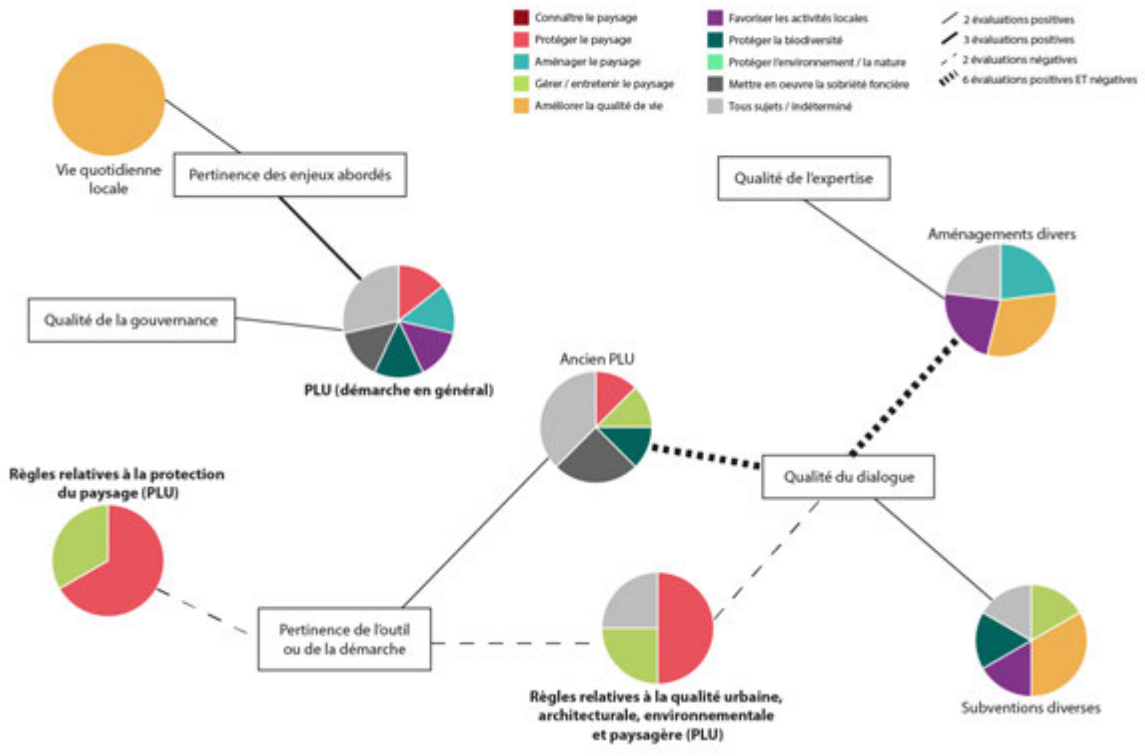
Realisation : Charlotte PORCQ, 2020. A partir du codage des entretiens après des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMapp.

## MAXENT (PLUi)



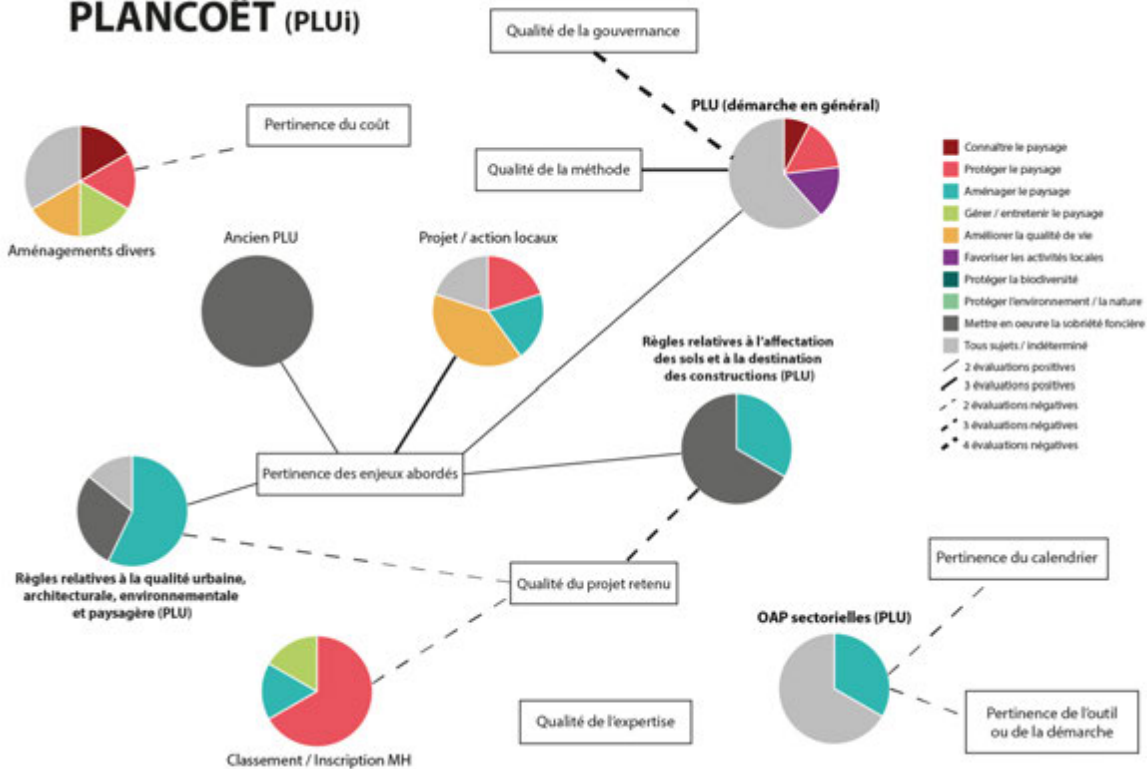
Realisation : Charlotte PORCQ, 2020. A partir du codage des entretiens après des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMapp.

## MONDEVERT (PLU)



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. À partir du codage des entretiens auprès des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMaps.

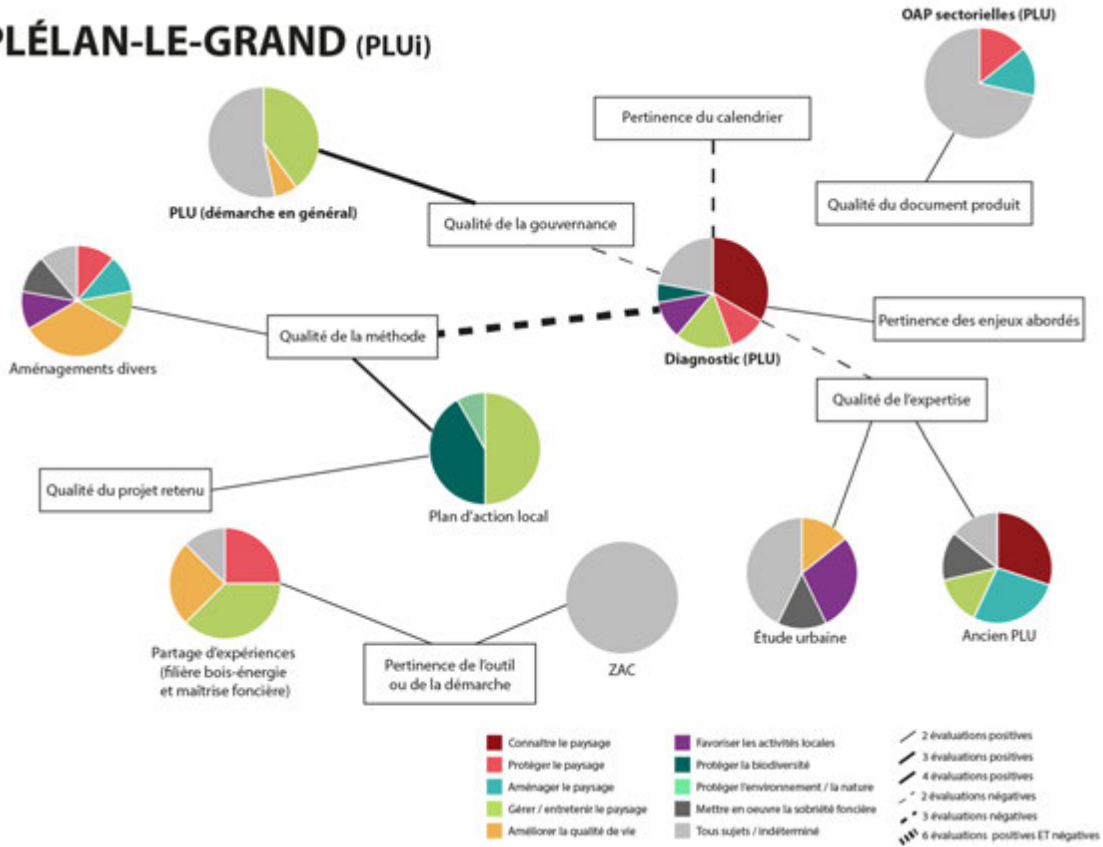
## PLANCOËT (PLU)



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. À partir du codage des entretiens auprès des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMaps.

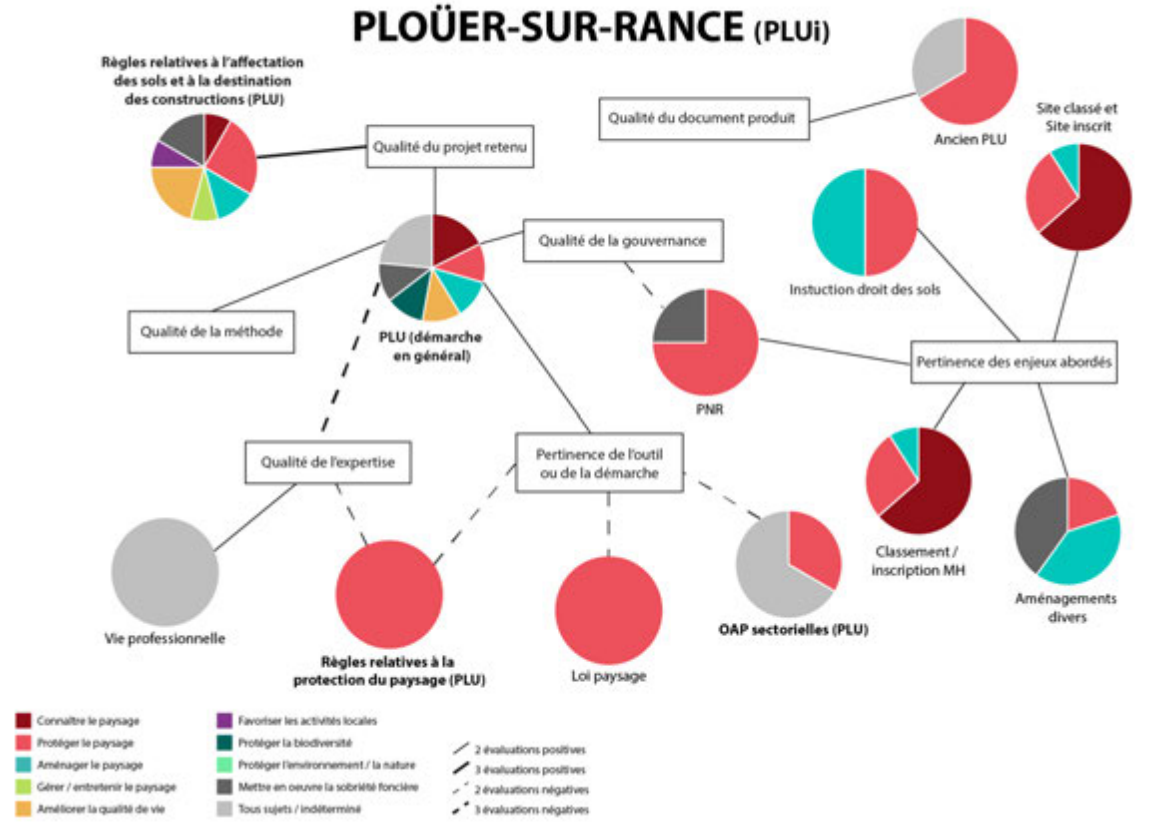
## PLÉLAN-LE-GRAND (PLUi)

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. À partir du codage des entretiens auprès des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMapp.

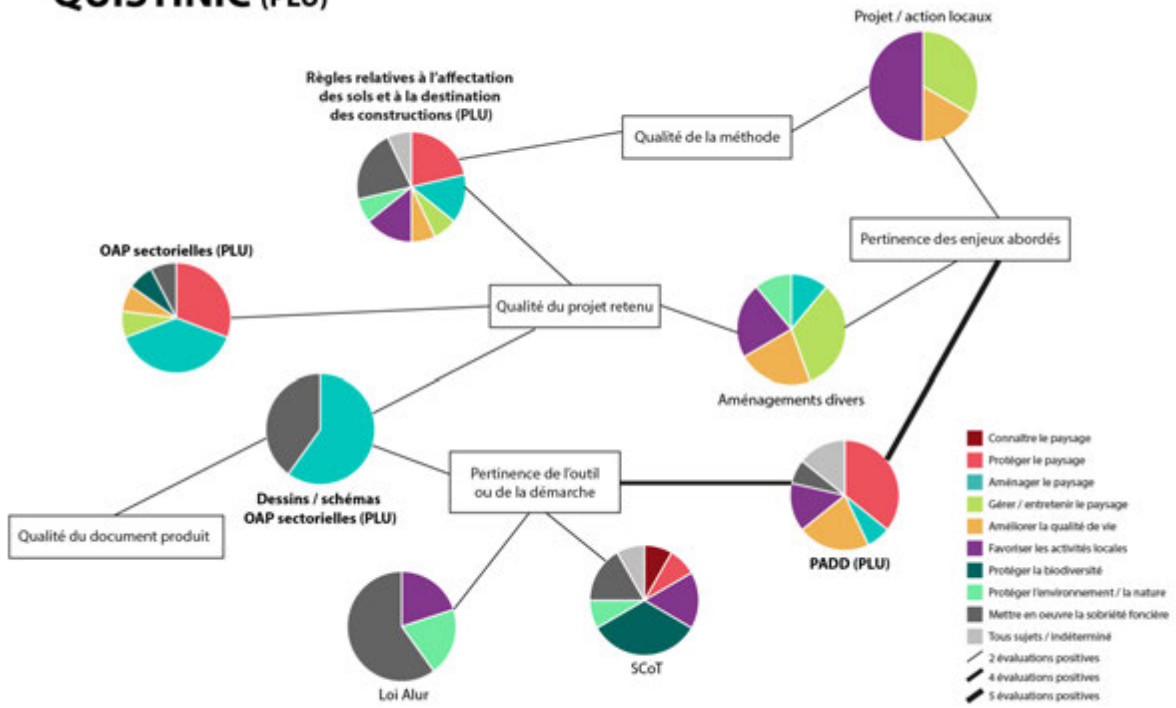


## PLOÛER-SUR-RANCE (PLUi)

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. À partir du codage des entretiens auprès des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMapp.

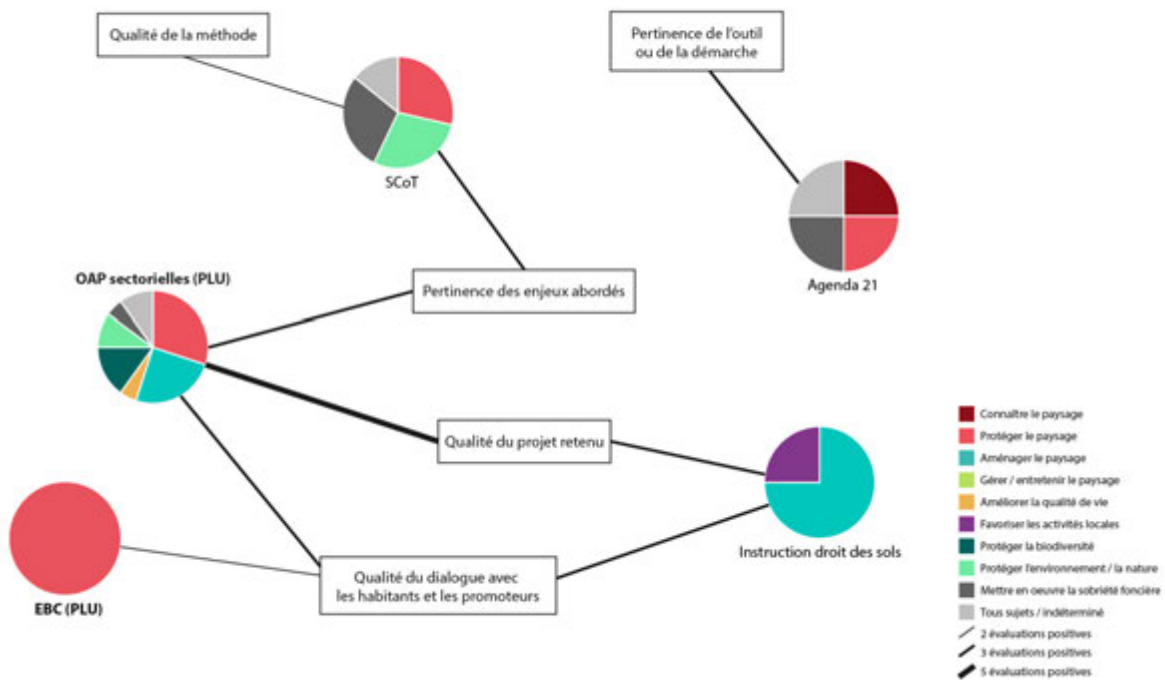


## QUISTINIC (PLU)

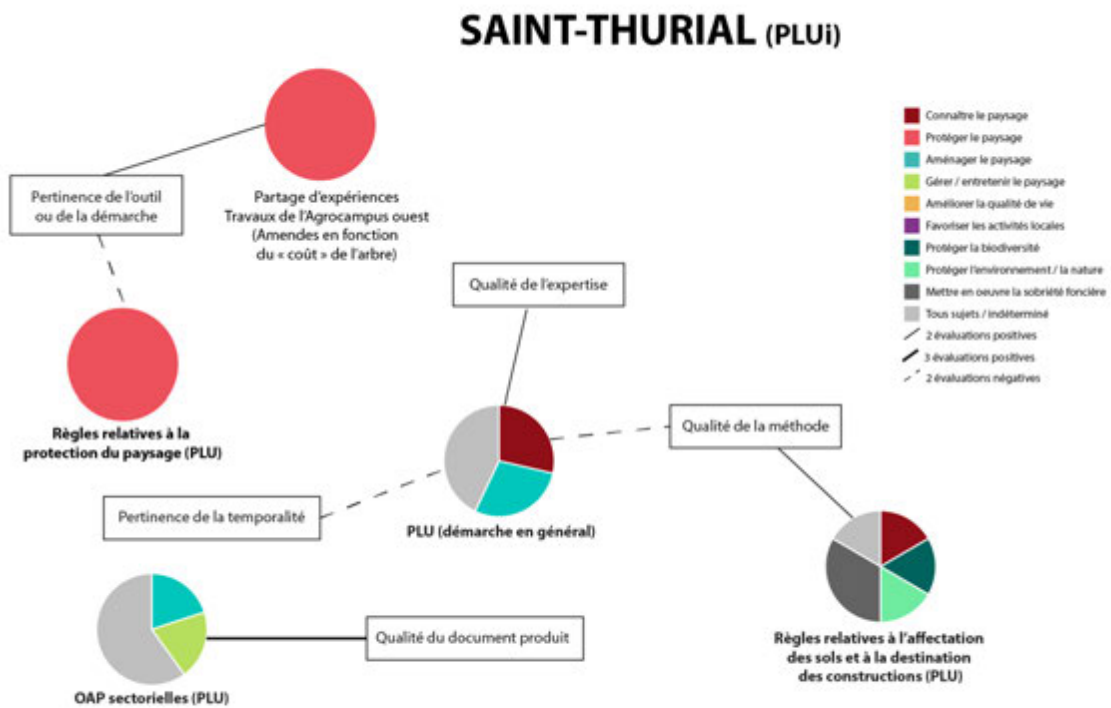
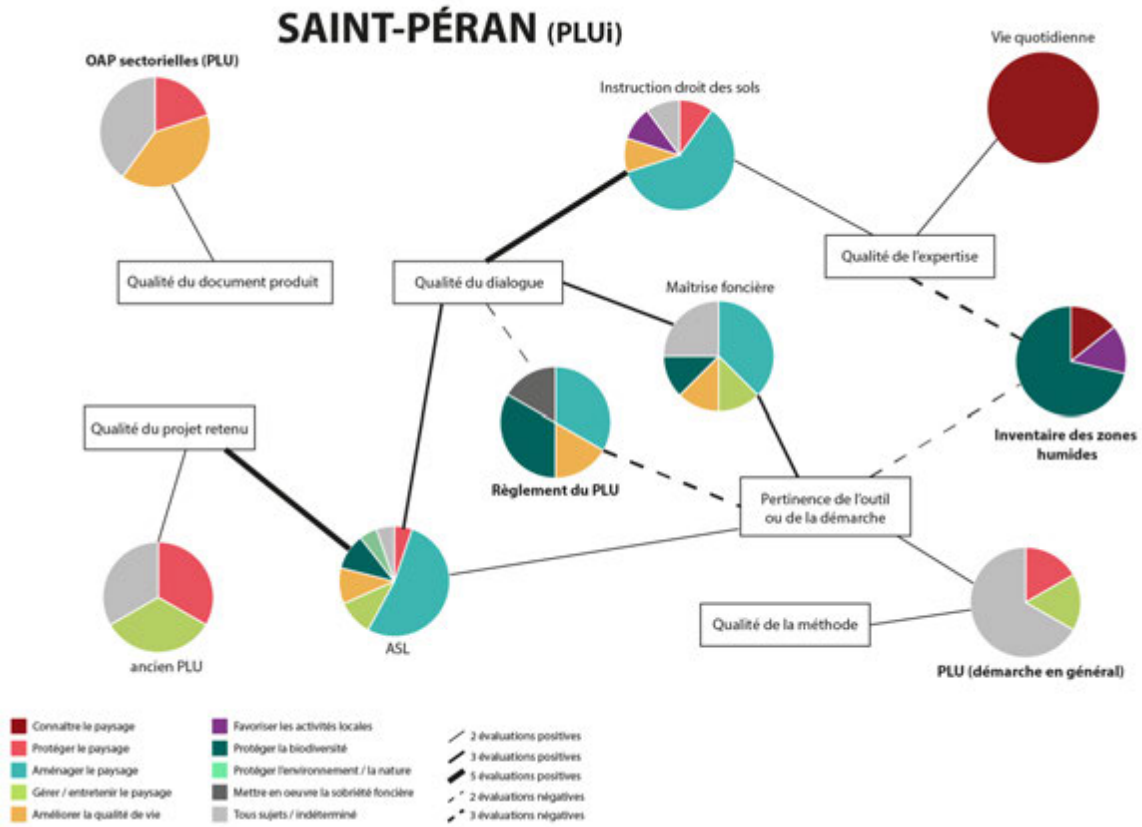


Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. A partir du codage des entretiens auprès des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMaps.

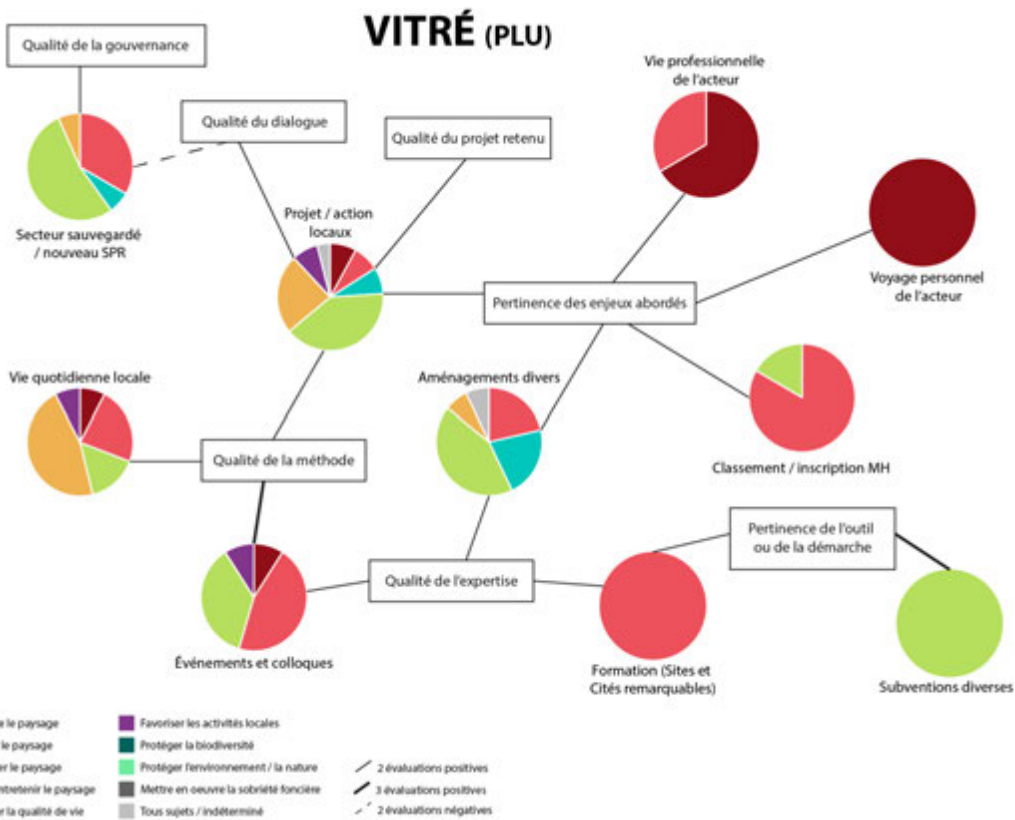
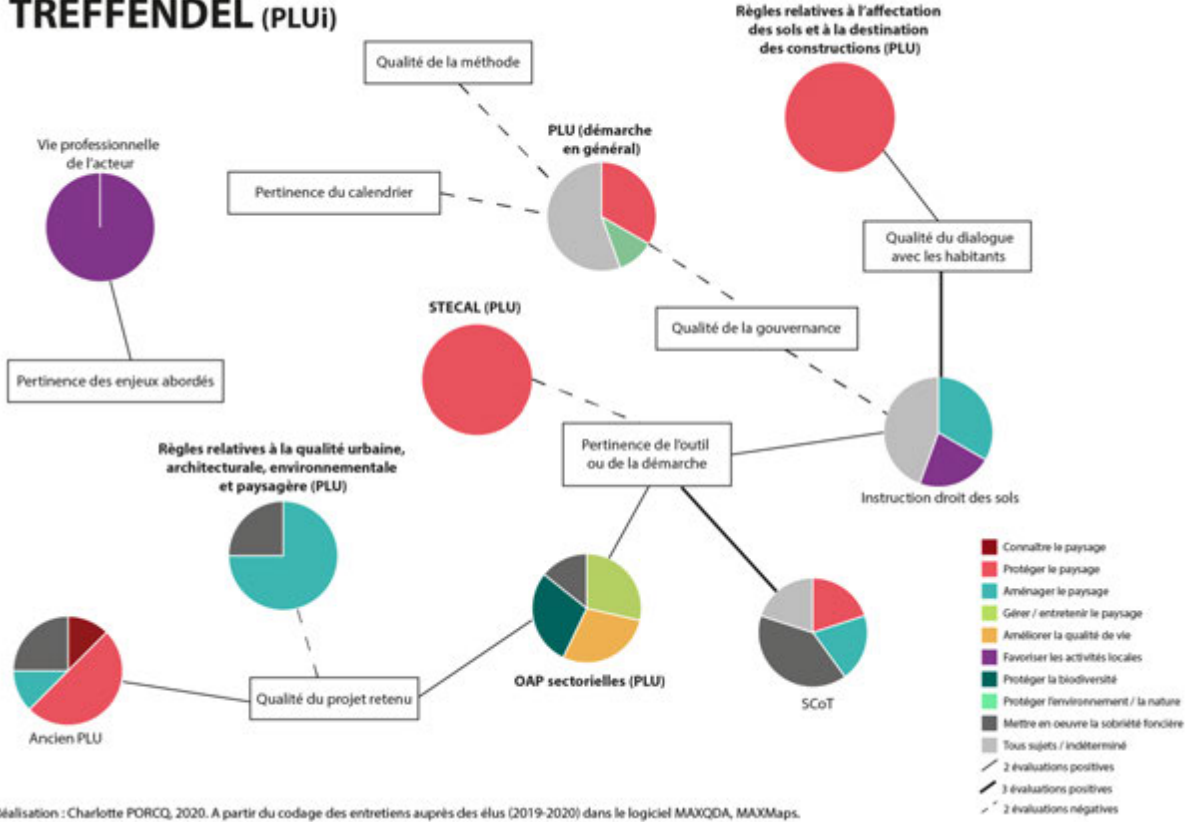
## RIANTEC (PLU)



Réalisation : Charlotte PORCQ, 2020. A partir du codage des entretiens auprès des élus (2019-2020) dans le logiciel MAXQDA, MAXMaps.



## TREFFENDEL (PLUi)







Les zones urbanisées de Quistinic : des objectifs de départ à la traduction validée dans le PLU approuvé

DES PRÉCIS LES MOINS CORRESPONDANTS AU PLUS CORRESPONDANTS

AMBITAGES	CHRONOLOGIE DU PROCESSUS D'ÉLABORATION	AMBITAGES	DES PRÉCIS LES MOINS CORRESPONDANTS AU PLUS CORRESPONDANTS	DES PRÉCIS LES MOINS CORRESPONDANTS AU PLUS CORRESPONDANTS	DES PRÉCIS LES MOINS CORRESPONDANTS AU PLUS CORRESPONDANTS	DES PRÉCIS LES MOINS CORRESPONDANTS AU PLUS CORRESPONDANTS	DES PRÉCIS LES MOINS CORRESPONDANTS AU PLUS CORRESPONDANTS
AMBITAGES	CHRONOLOGIE DU PROCESSUS D'ÉLABORATION	AMBITAGES	DES PRÉCIS LES MOINS CORRESPONDANTS AU PLUS CORRESPONDANTS	DES PRÉCIS LES MOINS CORRESPONDANTS AU PLUS CORRESPONDANTS	DES PRÉCIS LES MOINS CORRESPONDANTS AU PLUS CORRESPONDANTS	DES PRÉCIS LES MOINS CORRESPONDANTS AU PLUS CORRESPONDANTS	DES PRÉCIS LES MOINS CORRESPONDANTS AU PLUS CORRESPONDANTS
Quistinic (PLU) étape n°1	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	Quistinic (PLU) étape n°1	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	Quistinic (PLU) étape n°1	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	Quistinic (PLU) étape n°1	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU
Quistinic (PLU) étape n°2	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	Quistinic (PLU) étape n°2	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	Quistinic (PLU) étape n°2	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	Quistinic (PLU) étape n°2	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU
Quistinic (PLU) étape n°3	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	Quistinic (PLU) étape n°3	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	Quistinic (PLU) étape n°3	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	Quistinic (PLU) étape n°3	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU
Quistinic (PLU) étape n°4	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	Quistinic (PLU) étape n°4	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	Quistinic (PLU) étape n°4	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	Quistinic (PLU) étape n°4	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU

**POINT DE REPÈRE ÉPISODIQUES :**

- ★ la DUS
- valeur de l'acte ou valeur d'un élément

**ACTIONS :**

- 1 action
- 2 actions complètes
- 3 actions complètes

**ACTIONS :**

- Repérer des unités, structures, éléments de paysage
- Mettre en liens plusieurs unités, structures, éléments de paysage
- Mettre l'accent sur l'expérience sensorielle qui crée le paysage

Les zones urbanisées de Quistinic : des objectifs de départ à la traduction validée dans le PLU approuvé

DES PIÈCES LES MOINS OPPOSABLES AU PLUS OPPOSABLES

QUISTINIC (PLU) étape n°1	Objectif	Expériences vécues lors du processus d'élaboration du PLU	ARBITRAGES				Non traduit
			dans le rapport de présentation	dans le PADD	dans une CAP d'initiative	dans le règlement graphique annexé à l'acte de vocation	
étape n°2	définir les limites sud de la zone urbanisée de la zone de Quistinic	difficultés plus difficiles à déterminer car paysage ouvert sur la vallée de Blouay (D156, D155, D154, D153, D152, D151, D150, D149, D148, D147, D146, D145, D144, D143, D142, D141, D140, D139, D138, D137, D136, D135, D134, D133, D132, D131, D130, D129, D128, D127, D126, D125, D124, D123, D122, D121, D120, D119, D118, D117, D116, D115, D114, D113, D112, D111, D110, D109, D108, D107, D106, D105, D104, D103, D102, D101, D100, D99, D98, D97, D96, D95, D94, D93, D92, D91, D90, D89, D88, D87, D86, D85, D84, D83, D82, D81, D80, D79, D78, D77, D76, D75, D74, D73, D72, D71, D70, D69, D68, D67, D66, D65, D64, D63, D62, D61, D60, D59, D58, D57, D56, D55, D54, D53, D52, D51, D50, D49, D48, D47, D46, D45, D44, D43, D42, D41, D40, D39, D38, D37, D36, D35, D34, D33, D32, D31, D30, D29, D28, D27, D26, D25, D24, D23, D22, D21, D20, D19, D18, D17, D16, D15, D14, D13, D12, D11, D10, D9, D8, D7, D6, D5, D4, D3, D2, D1, D0)	dans le rapport de présentation	dans le PADD	dans une CAP d'initiative	dans le règlement graphique annexé à l'acte de vocation	Non traduit
			dans le rapport de présentation	dans le PADD	dans une CAP d'initiative	dans le règlement graphique annexé à l'acte de vocation	Non traduit
étape n°3	définir les limites sud de la zone urbanisée de la zone de Quistinic	difficultés plus difficiles à déterminer car paysage ouvert sur la vallée de Blouay (D156, D155, D154, D153, D152, D151, D150, D149, D148, D147, D146, D145, D144, D143, D142, D141, D140, D139, D138, D137, D136, D135, D134, D133, D132, D131, D130, D129, D128, D127, D126, D125, D124, D123, D122, D121, D120, D119, D118, D117, D116, D115, D114, D113, D112, D111, D110, D109, D108, D107, D106, D105, D104, D103, D102, D101, D100, D99, D98, D97, D96, D95, D94, D93, D92, D91, D90, D89, D88, D87, D86, D85, D84, D83, D82, D81, D80, D79, D78, D77, D76, D75, D74, D73, D72, D71, D70, D69, D68, D67, D66, D65, D64, D63, D62, D61, D60, D59, D58, D57, D56, D55, D54, D53, D52, D51, D50, D49, D48, D47, D46, D45, D44, D43, D42, D41, D40, D39, D38, D37, D36, D35, D34, D33, D32, D31, D30, D29, D28, D27, D26, D25, D24, D23, D22, D21, D20, D19, D18, D17, D16, D15, D14, D13, D12, D11, D10, D9, D8, D7, D6, D5, D4, D3, D2, D1, D0)	dans le rapport de présentation	dans le PADD	dans une CAP d'initiative	dans le règlement graphique annexé à l'acte de vocation	Non traduit
			dans le rapport de présentation	dans le PADD	dans une CAP d'initiative	dans le règlement graphique annexé à l'acte de vocation	Non traduit
étape n°4	définir les limites de la zone urbanisée de la zone de Quistinic	difficultés plus difficiles à déterminer car paysage ouvert sur la vallée de Blouay (D156, D155, D154, D153, D152, D151, D150, D149, D148, D147, D146, D145, D144, D143, D142, D141, D140, D139, D138, D137, D136, D135, D134, D133, D132, D131, D130, D129, D128, D127, D126, D125, D124, D123, D122, D121, D120, D119, D118, D117, D116, D115, D114, D113, D112, D111, D110, D109, D108, D107, D106, D105, D104, D103, D102, D101, D100, D99, D98, D97, D96, D95, D94, D93, D92, D91, D90, D89, D88, D87, D86, D85, D84, D83, D82, D81, D80, D79, D78, D77, D76, D75, D74, D73, D72, D71, D70, D69, D68, D67, D66, D65, D64, D63, D62, D61, D60, D59, D58, D57, D56, D55, D54, D53, D52, D51, D50, D49, D48, D47, D46, D45, D44, D43, D42, D41, D40, D39, D38, D37, D36, D35, D34, D33, D32, D31, D30, D29, D28, D27, D26, D25, D24, D23, D22, D21, D20, D19, D18, D17, D16, D15, D14, D13, D12, D11, D10, D9, D8, D7, D6, D5, D4, D3, D2, D1, D0)	dans le rapport de présentation	dans le PADD	dans une CAP d'initiative	dans le règlement graphique annexé à l'acte de vocation	Non traduit
			dans le rapport de présentation	dans le PADD	dans une CAP d'initiative	dans le règlement graphique annexé à l'acte de vocation	Non traduit

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. À partir des entretiens conduits et des réunions publiques et des documents d'urbanisme approuvés entre 2018 et 2020, et des documents d'urbanisme approuvés entre 2019 et 2021.

FORMES INDUITES (durant le temps d'élaboration) OU TRADUITES (dans le document approuvé) :

- zones
- limites
- linéaires
- points
- autre ou multiple
- pas de représentation graphique dans le document approuvé

Processus n°2 : Lanvaudan

Les zones urbanisées de Lanvaudan : des objectifs de départ à la traduction validée dans le PLU approuvé

DES PIÈCES LES MOINS OPPOSABLES AU PLUS OPPOSABLES

ARBITRAGES

LANVAUDAN (PLU)	Objectif	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU	TRADUCTION			Non traduit
			dans une OAP thématique	dans une OAP sectorielle	dans le règlement graphique annexé	
étape n°1	définir les limites des zones urbanisées du bourg de Lanvaudan	réaliser carte finale (3) et (5) pour le site de Lanvaudan et le bourg de Lanvaudan en comparaison des résultats avec la carte d'Etat-majior sur laquelle figure encore une trace bleue d'urbanisation.	<p>1.1. "Identifier et protéger les éléments de paysage"</p> <p>1.2. "Constituer à partir d'un centre historique reconnu de base"</p> <p>"diagnostic paysager et urbain"</p> <p>Bourg (cadastre "typologies (2018) / service envr. et dév. dur.)</p>	<p>1. "Cône de vue sur le bourg principal depuis la zone d'habitat (cote est)"</p> <p>indication d'un mouvement historique</p> <p>"patrimoine bâti" et "patrimoine liés à l'eau" à préserver et mettre en valeur (L151-19)</p>	<p>dans le règlement graphique annexé</p> <p>zones Us "carrés de verdure" (historique, patrimonial et de double)</p> <p>habitudes pour les zones couvertes par des OAP sectorielles</p>	
étape n°2	définir les limites des zones urbanisées (le Bourg et la Côte) dans le cadre de la zone urbanisée (le Bourg, la Côte, le Prévalant)	valeur esthétique et/ou agronomique des coupures paysagères qui délimitent les zones urbanisées	<p>"diagnostic paysager et urbain"</p> <p>rapport de la zone urbaine du Bourg et la Côte, du Prévalant et du Bourg de Lanvaudan</p> <p>PLU met en valeur une "nouvelle actualité d'habitat" entre les deux pôles urbanisés principaux, elle-même révélée dans la carte de synthèse du chapitre "typologie urbaine", p. 40</p> <p>"diagnostic paysager et urbain"</p> <p>"la carte de l'entrée-cour de l'école", p. 38</p> <p>charge de mission PLU / Angèle arch. / service envr. et dév. dur.)</p>	<p>OAP "cadre de vie"</p> <p>"Aménager des linéaires d'eau, y compris la collaboration des usagers", p.27</p>	<p>limites zones UB / AS / NH - UB / No</p> <p>As : parties du territoire à protéger en raison du potentiel agronomique des terres intermédiaire toute installation ou construction nouvelle, qu'elle soit liée ou non à l'activité agricole</p> <p>NH : secteurs destinés à la protection des zones humides</p> <p>Us : cf. Quilinic</p> <p>No : cf. Quilinic</p> <p>marges de recul des cours d'eau</p>	
étape n°3	encadrer la qualification du centre-bourg de Lanvaudan	proposition de réinventer le paysage urbain, la Côte, le Prévalant, pour renouer une autre facette de l'identité de Lanvaudan	<p>III.1. "Une production de paysage qui réponde à la fois des besoins et des principes pour un urbanisme renouvelé et une identité bien vécue"</p> <p>charge de mission PLU / Angèle arch. / service envr. et dév. dur.)</p>	<p>secteur d'OAP n°2 (à valeur pédagogique) :</p> <p>cf. étape n°1 pour le patrimoine lié à l'eau dont "tama, bleue à double"</p> <p>"création d'un front bâti sur la rue" pour dépasser un maillage existant</p> <p>"espace d'agrément ouvert vers l'eau"</p> <p>"points des commerces et parking végétalisés"</p>	<p>"patrimoine lié à l'eau" (bâtis) à préserver et mettre en valeur (L151-19)</p> <p>habitudes pour les zones couvertes par des OAP sectorielles</p>	
			<p>III.2. "Constituer à partir d'un centre historique reconnu de base" et "qualifier les espaces publics et réguler les usages"</p> <p>III.3. "Disposer d'un niveau minimum de services à la personne" et "favoriser le développement des activités économiques présentes ou adaptées aux caractéristiques de la commune"</p> <p>charge de mission PLU / Angèle arch. / service envr. et dév. dur.)</p>	<p>secteur d'OAP n°3 (à valeur pédagogique) :</p> <p>"patrimoine bâti" (L151-19)</p> <p>"patrimoine liés à l'eau" (L151-19)</p> <p>"patrimoine liés à l'eau" (L151-19)</p> <p>"patrimoine remarquable" à préserver et mettre en valeur (L151-19)</p>	<p>zones Us, Ub</p> <p>EBC (Espaces Boisés Classés)</p> <p>habitudes pour les zones couvertes par des OAP sectorielles</p>	

- l'énoncé concerne un point de référence
- l'objet concerné par l'énoncé est défini grâce à un point de référence extérieur qui est précisé
- l'objet concerné par l'énoncé est défini grâce à un point de référence extérieur qui est implicite
- l'énoncé ne précise ni implique de point de référence extérieur

Réalisation Charlotte PORCQ, 2021. A partir des entretiens conduits et des réunions suivies entre 2018 et 2020, et des documents d'urbanisme approuvés entre 2019 et 2021.

CHRONOLOGIE DU PROCESSUS D'ELABORATION









Quel paysage dans le PLUI de la C. C. de Brocéliande ? : des différentes options à la décision finale

DES PIÈCES LES MOINS OPPOSABLES AU PLUS OPPOSABLES

ARBITRAGES

BROCÉLIANDE (PLUI) option n°1	Objectif	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLUI	dans le PADD	dans une OAP thématique	TRAUCTION	dans le règlement aménage	dans le règlement géographique	dans le règlement écrit	Non traduit
option n°1	rediger des règles se basant sur une harmonisation avec le paysage environnant ?	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLUI : rappel des règles inscrites dans les anciens PLU des 8 communes de la C.C. : quels principes garder ? quels objectifs actuels ? quelle difficulté pour l'instruction des autorisations d'urbanisme si l'on renvoie au "paysage environnant" ?	dans le PADD : 1.3. Protéger et promouvoir les ambiances paysagères locales.	dans une OAP thématique : OAP "cadre de vie" (volet emblématiques et légendaires)	TRAUCTION : "Traitement paysager de la limite"	dans le règlement aménage : au sein du règlement applicable aux zones UC et UV	dans le règlement géographique : principe d'harmonisation avec le paysage environnant implicitement valable pour la définition des limites de toutes les zones	dans le règlement écrit : principes généraux des règles relatives à la qualité urbaine, architecturale, paysagère : "Tout projet de construction devra présenter un volume, une implantation et un aspect satisfaisants, permettant une bonne intégration dans l'environnement tout en tenant compte de la situation générale dans laquelle se trouve le bâtiment, le quartier, le centre-bourg, etc."	
option n°2	rediger des règles se basant sur le paysage de la rue (zones viables depuis l'espace public) ?	mise en avant des objectifs de densification urbaine plus que de paysage a priori, en se réservant des possibilités de densifier la parcelle si le bâti est en front de rue	dans le PADD : 1.1. "Accompagner l'attractivité territoriale en adaptant les capacités d'accueil des communes aux offres de service et d'équipements, dans une logique de renouvellement urbain, de densification, et d'extension maîtrisée et organisée des bourgs"	dans une OAP thématique : OAP "cadre de vie" (volet remarquables)	TRAUCTION : "Alignement des constructions"	dans le règlement aménage : schémas illustratifs de certaines règles du PLUI, dans la règle générale concernant l'implantation des constructions dans la zone UE (dans un retrait compris entre 0 et 10 m par rapport à la voie)	dans le règlement géographique : zone UC : "Le bâti est prohibé de la voie, structurant l'espace public"	dans le règlement écrit : règles relatives à la hauteur des constructions (sous-secteurs UC1, UC2 et UE1, UE2) pour les hauteurs des hauteurs réelles, dans des cas particuliers : "constructions dans la pente"	Précision du référentiel ou point de référence géographique par secteur / par zones dans le règlement ? Cela permettrait plus de clarté mais aussi une lecture du règlement à travers les lignes de force du paysage.
option n°3	rediger des règles se basant sur l'orientation de la parcelle ?	soin apporté aux façades sur rue dans certaines zones (UC et UV) alors qu'une plus grande liberté architecturale est encouragée dans les autres pour favoriser la diversité plutôt que l'uniformisation du bâti	dans le PADD : 1.3. Accompagner la transition énergétique en limitant la consommation énergétique des bâtiments et en intégrant une approche environnementale des opérations d'aménagement	dans une OAP thématique : OAP "cadre de vie" (volet patrimoine : performances énergétiques et environnementales)	TRAUCTION : "Sens des façades"	dans le règlement aménage : étude chromatique de Pégion-le-Grand (2013)	dans le règlement géographique : zone UE : "Cette zone doit conserver un objectif de multifonctionnalité qui sera gérée de la vitalité de la ville dans le futur"	dans le règlement écrit : règles relatives à la qualité urbaine, architecturale, paysagère (hauteurs des volumes secondaires et overchairs visibles depuis l'espace public en zones UC et UV)	Indiquer que le nuancier chromatique valable pour les zones UC et UV est issu du ancien PLU de Montfort ?
option n°4	rediger des règles se basant sur la forme de la parcelle ?	mise en avant des objectifs de sobriété énergétique	dans le PADD : 1.3. Accompagner la transition énergétique en limitant la consommation énergétique des bâtiments et en intégrant une approche environnementale des opérations d'aménagement	dans une OAP thématique : OAP "cadre de vie" (volet patrimoine : performances énergétiques et environnementales)	TRAUCTION : "Sens des façades"	dans le règlement aménage : étude chromatique de Pégion-le-Grand (2013)	dans le règlement géographique : toutes zones	dans le règlement écrit : orientations des constructions destinées à l'habitation et/ou à être chauffées : "Implantation des constructions devra privilégier l'emboîtement et l'éclairage interne, ainsi que l'adaptation au terrain (prise en compte de la topographie)"	
option n°5	rediger des règles se basant sur la forme de la parcelle ?	mise en avant des objectifs de densification futurs par redécoupage parcellaire (BMSBY) et de leurs impacts sur le paysage, si les façades arrière ne sont pas soignées au même titre que les façades sur rue	dans le PADD : 1.3. Accompagner la transition énergétique en limitant la consommation énergétique des bâtiments et en intégrant une approche environnementale des opérations d'aménagement	dans une OAP thématique : OAP "cadre de vie" (volet patrimoine : performances énergétiques et environnementales)	TRAUCTION : "Sens des façades"	dans le règlement aménage : étude chromatique de Pégion-le-Grand (2013)	dans le règlement géographique : toutes zones	dans le règlement écrit : orientations des constructions destinées à l'habitation et/ou à être chauffées : "Implantation des constructions devra privilégier l'emboîtement et l'éclairage interne, ainsi que l'adaptation au terrain (prise en compte de la topographie)"	

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. A partir des entretiens conduits et des réunions suivies entre 2018 et 2020, et des documents d'urbanisme approuvés entre 2019 et 2021.

FORMES INDUITES (durant le temps d'élaboration) OU TRADUITES (dans le document approuvé) :

zones
  limites
  linéaires
  points
  autre ou multiple
  pas de représentation graphique dans le document approuvé

CHRONOLOGIE DU PROCESSUS D'ÉLABORATION



Processus n° 4 : Plélan-le-Grand

Économie foncière, paysage et trame bleue à Plélan-le-Grand : du PLU de 2013 au PLUi de 2021

DES PIÈCES LES MOINS OPPOSABLES AU PLUS OPPOSABLES

ARRITRAGES

PIÉLAN-LE-GRAND (PLUi)	Objectif	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU (2013) puis du PLUi (2021)	TRADUCTION dans le PLUi de 2021			Non traduit
			dans le rapport de présentation	dans le PADD	dans une OAP sectorielle	
époque n°1 (2013)	lors du passage du POS au PLU en 2013, réduire la superficie des espaces à urbaniser au nord-est de la zone agglomérée	porté à connaissance d'un paysagiste-conseil de l'état au sujet de la localisation des lignes de crête du territoire : vigilance au niveau des vues depuis un chemin positionné sur une ligne de crête au nord-est de la zone agglomérée et vigilance par rapport à la topographie de manière générale (relassement d'une zone NA (reconstructible au POS) en A et N1 (Agricole et Naturelle dans le PLU))			"Sentier piétonnier ou itinéraire cyclable à conserver ou à créer" correspondant au chemin situé sur la ligne de crête en question	rappel du porté à connaissance a minima ? indication voire protection du côté de vue depuis le chemin ?
époque n°2, étape n°1 (2021)	lors du passage du PLU au PLUi en 2021, poursuite du processus de réduction de la superficie des espaces à urbaniser au nord-est de la zone agglomérée	poursuite de la logique de prise en compte du paysage au nord-est de la zone agglomérée	comparaison zonage ancien PLU / nouveau PLUi, p. 126 et p. 162-163 (vol.2) : La zone d'extension inscrite au PLU actuel au nord est supprimée du fait de son impact sur l'activité agricole et sur les paysages. Elle est remplacée par une zone d'une surface inférieure positionnée à l'est de l'agglomération le long de la RN24.	3.2. "Favoriser la requalification et la identification des zones de développement des zones d'activités existantes et maîtriser le développement des zones d'activités en extension pour décliner la stratégie économique communautaire"	relassement en zone A : "La zone est à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles."	idem ?
époque n°2, étape n°2 (2021)	tendre la logique d'explication des choix réalisés dans le PLUi par le paysage	débat sur les orientations d'aménagement du secteur d'OAP n°6, concerné par une problématique de préservation d'une zone humide : comment mieux justifier les choix par la topographie ? comment faire comprendre la relation systémique entre des secteurs proches mais non adjacents dans le règlement ? comment utiliser le même point de référence qu'en 2013 tout s'attaquant à un autre enjeu d'aménagement ?	bureau d'études (urbaniste) document / réunion	bureau d'études (urbaniste) document	OAP n°6 : "La taille réduite du secteur ne lui confère pas de caractéristiques particulières en terme urbain et paysager. [...] Le paysage doit être mis à profit pour structurer l'aménagement. [...] Assurer les apports en eau vers la zone humide identifiée".	Articulation paysage et enjeux biodiversité TV8 ? Pour ce faire, document pédagogique proposant une cartographie du bassin-versant à plusieurs échelles ?

Réalisation : Charlotte PORCQ, 2021. À partir des entretiens conduits et des réunions suivies entre 2018 et 2020, et des documents d'urbanisme approuvés entre 2019 et 2021.

SENS DU PROCESSUS D'ÉLABORATION

- l'énoncé concerne un point de référence
- l'objet concerné par l'énoncé est défini grâce à un point de référence extérieur qui est précisé
- l'objet concerné par l'énoncé est défini grâce à un point de référence extérieur qui est implicite
- l'énoncé ne précise ni n'implique de point de référence extérieur



**Économie foncière, paysage et frame bleue à Plélan-le-Grand : du PLU de 2013 au PLUi de 2021**

DES PIÈCES LES MOINS OPPOSABLES AU PLUS OPPOSABLES

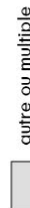
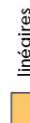
ARBITRAGES

PIELAN-LE-GRAND (PLU)	Objectif	Expérience vécue lors du processus d'élaboration du PLU (2013) puis du PLUi (2021)	TRADUCTION dans le PLUi de 2021		Non traduit	
			dans le rapport de présentation	dans le PADD		dans le règlement graphique
époque n°1 (2013)	lors du passage du POS au PLU en 2013, réduire la superficie des espaces à urbaniser au nord-est de la zone agglomérée	porté à connaissance d'un paysagiste-conseil de l'État au sujet de la localisation des lignes de crête du territoire : vigilance au niveau des vues depuis un chemin positionné sur une ligne de crête au nord-est de la zone agglomérée et vigilance par rapport à la topographie de manière générale (reclassement d'une zone NA (constructible au POS) en A et NL (Agricole et Naturelle dans le PLU))			"Sentier piétonnier ou itinéraire cyclable à conserver ou à créer" correspondant au chemin situé sur la ligne de crête en question	rappel du porté à connaissance a minima ? Indication voire protection du cône de vue depuis le chemin ?
initiateur sources	maire (2013) / paysagiste conseil (2013)	paysagiste-conseil (2013)				
époque n°2, étape n°1 (2021)	lors du passage du PLU au PLUi en 2021, poursuite du processus de réduction de la superficie des espaces à urbaniser au nord-est de la zone agglomérée	poursuite de la logique de prise en compte du paysage au nord-est de la zone agglomérée	comparaison zonage ancien PLU / nouveau PLUi, p. 126 et p. 162-163 (vol.2) ; "La zone d'extension inscrite au PLU actuel au nord est supprimée du fait de son impact sur l'activité agricole et sur les paysages. Elle est remplacée par une zone d'une surface inférieure positionnée à l'est de l'agglomération le long de la RN24".	3.2. "Favoriser la requalification et la densification des zones d'activités existantes et maîtriser le développement des zones d'activités en extension pour décliner la stratégie économique communautaire"	reclassement en zone A : "La zone est à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles."	idem ?
initiateur sources	élus (2019) / bureaux d'étude (2019) / directrice de l'aménagement (C.C., 2019)	élus (2019)	bureau d'études (urbaniste)			élus
époque n°2, étape n°2 (2021)	étendre la logique d'explication des choix réalisés dans le PLUi par le paysage du bassin-versant	au sud de la ligne de crête, débat sur les orientations d'aménagement du secteur d'OAP n°6, concerné par une problématique de préservation d'une zone humide : comment mieux justifier les choix par la topographie ? comment faire comprendre la relation systémique entre des secteurs proches mais non adjacents dans le règlement ? comment utiliser le même point de référence qu'en 2013 tout en attirant à un autre enjeu d'aménagement ?	état initial de l'environnement : La zone agglomérée de Plélan-le-Grand se situe en tête du bassin du nûsecur de la Chêze, p.23.	OAP n°6 : "La taille réduite du secteur ne lui confère pas de caractéristiques particulières en terme urbain et paysager. (...) Le paysage doit être mis à profit pour structurer l'aménagement. (...) Assurer les apports en eau vers la zone humide identifiée".	Articulation paysage et enjeux biodiversité TVE ? Pour ce faire, document pédagogique proposant une cartographie du bassin-versant à plusieurs échelles ?	
initiateur sources	maire (2019) / réunion / entretien	maire (2019) / réunion	bureaux d'études (architectes) / élus			

Rédaction : Charlotte PORCQ, 2021. A partir des entretiens suivis entre 2018 et 2020, et des documents d'urbanisme approuvés entre 2019 et 2021.

CHRONOLOGIE DU PROCESSUS D'ÉLABORATION

FORMES INDUITES (durant le temps d'élaboration) OU TRADUITES (dans le document approuvé) :



pas de représentation graphique dans le document approuvé









# Table des matières

---

<b>Introduction générale .....</b>	<b>1</b>
Introduction générale.....	1
<b>Acte I : Mise en place du décor et des personnages .....</b>	<b>9</b>
Chapitre 1. Paysage et documents d'urbanisme : un sujet vu et revu ? .....	11
Introduction.....	11
I. Un décalage temporel et conceptuel entre sciences du paysage, et action publique paysagère .....	12
I.1. Les apports de la <i>recherche évaluative</i> à la question de la prise en compte du paysage dans les politiques publiques sectorielles.....	14
I.2. L'essor de la planification stratégique, au détriment de la planification sectorielle	17
I.3. <i>Landscape governance</i> et <i>Landscape stewardship</i> : faire avec ou sans les « gouvernants » ?.....	23
I.4. Du côté des territoires, des acteurs institutionnels aux postures hybrides, impliqués dans l'élaboration de PLU(i) « paysagers » .....	27
II. La « problématique » de la traduction du paysage dans le PLU(i) : du pessimisme à l'optimisme retrouvé ? .....	37
II.1. La qualification juridique des paysages dans les PLU(i) .....	37
II.2. Hypothèse de travail : la traduction du paysage, étudiée selon une (archéo)géographie du droit .....	42
II.3. Présentation des hypothèses d'analyses .....	52
Conclusion.....	53
Chapitre 2. Faire territoire... et faire paysage en Bretagne.....	55
Introduction.....	55
I. Présentation des terrains d'enquête : quatre EPCI bretons aux profils variés.....	56
II. La temporalité de l'enquête, calée sur la temporalité de l'élaboration des PLU(i) : atouts et limites .....	67
II.1. Les entretiens exploratoires : saisir les stratégies des acteurs dès l'arrivée sur le terrain	68
II.2. Le suivi de réunions d'élaboration de PLU(i) : une enquête par immersion dans les processus de planification territoriale .....	71
II.3. Les entretiens semi-directifs : de l'immersion à la recontextualisation .....	74
II.4. Les PLU(i) finalisés : la traduction du paysage au terme du processus .....	76
Conclusion.....	77



<b>Acte II : L'intrigue .....</b>	<b>81</b>
Chapitre 3. Traduire le paysage par les instruments .....	83
Introduction .....	83
I. De l'importance de la contextualisation du PLU(i) dans un écosystème de politiques publiques multiscalaires .....	84
I.1. L'expression des enjeux par les élus du territoire : du choix de l'instrument aux formes d'instrumentation .....	84
I.2. Une analyse inspirée des techniques contextualisantes .....	100
I.3. L'apport des méthodes d'analyse quantitatives .....	113
II. Le PLU(i), un instrument parmi d'autres dans une boîte à outils « paysage » ? .....	124
II.1. Le PLU(i) en conflit avec la politique de proximité au quotidien (Groupe 1) ....	125
II.2. Le PLU(i) « lanceur » ou « suiveur » : les rapports de continuité entre le PLU(i) et les autres contextes d'action publique (Groupes 2 et 3) .....	135
II.3. Le PLUi, un rôle d'intermédiaire entre « projet de paysage » et « projet de territoire » .....	150
II.4. Conclusion(s) sur le rôle du PLU(i) en matière d'action sur le paysage .....	160
III. Les « trajectoires de fonctionnement » des élus engagés dans une action paysagère intégrant le PLU(i) .....	166
III.1. Des profils d'élus selon la maîtrise des outils d'action publique .....	166
III.2. Une manipulation stratégique du PLU(i) : de l'outil à l'instrument .....	169
III.3. L'exercice du pouvoir, entre proximité et distance .....	176
Conclusion .....	182
Chapitre 4. Le temps de la traduction du paysage dans le PLU(i) .....	185
Introduction .....	185
I. S'accorder sur un rythme de traduction... mais lequel ? .....	186
I.1. Temps du paysage, temps du projet, temps de l'action paysagère .....	186
I.2. Une méthodologie d'analyse des processus d'élaboration de PLU(i) hybride .....	207
II. Bilan statistique des moteurs de la traduction du paysage dans le PLU(i) .....	217
II.1. Des trajectoires d'élaboration de PLU(i) « irrégulières » .....	217
II.2. L'importance relative de l'intégration du paysage aux moments clefs du processus .....	222
II.3. Le rôle majeur de certains moteurs des processus .....	228
III. Les différentes formes de bifurcation des processus de planification territoriale et leurs effets sur la traduction du paysage .....	230
III.1. Les ruptures de trajectoires dans le processus de planification de la Communauté de Communes de Brocéliande (C. C. B.) .....	230
III.2. Les adaptations de trajectoires dans les processus de planification des communes de Lorient agglomération .....	258
III.3. Les sorties de trajectoires dans le processus de planification de Dinan agglomération .....	282

Conclusion.....	302
Chapitre 5. De la traduction à l'interprétation du paysage.....	307
Introduction.....	307
I. Pour une contribution à la géographie du droit : en quoi le PLU(i) offre-t-il un cadre à l'action paysagère, grâce à un système de signification du paysage ? .....	314
I.1. Évaluer l'effectivité du PLU(i), ou son degré d'ouverture à l'interprétation .....	314
I.2. La spatialité du droit, un espace pour la mémorisation et la remémoration du paysage .....	330
II. Une méthodologie d'analyse basée sur la comparaison entre le déroulement du processus d'élaboration et sa traduction .....	339
II.1. La traduction à l'épreuve d'une architecture documentaire complexe .....	339
II.2. Éléments de comparaison pour l'analyse : où rechercher les indices du processus d'élaboration dans le PLU(i) approuvé ? .....	356
II.3. Le calcul des taux d'effectivité .....	376
III. Des traductions paysagères faiblement ancrées dans l'espace .....	378
III.1. Des périodes d'arbitrage propices à la réflexion paysagère et à la hausse du niveau d'exigences en termes de traduction dans les PLU(i) approuvés .....	378
III.2. Des traductions à l'effectivité globalement décevante par rapport aux ambitions nourries durant l'élaboration des PLU(i), mais supérieure aux objectifs de départ .....	383
III.3. La cohérence d'ensemble des PLU(i), contrariée par l'absence de « stratégies de traduction » tout au long des processus d'élaboration .....	394
Conclusion.....	399
<b>Acte III : Dénouement et perspectives.....</b>	<b>405</b>
Introduction.....	407
Chapitre 6. Vers un guide « PLU(i) et paysage » à destination des élus .....	409
I. En quoi cette ébauche de guide, sous forme d'arbre de décision et de calendrier d'élaboration type, peut-elle répondre aux attentes des partenaires de la thèse ? .....	409
II. Entrer dans l'arbre de décision par les expériences « paysagères » antérieures.....	412
III. Miser sur l'évolutivité du PLU(i) .....	414
IV. Donner des clefs méthodologiques pour conduire l'élaboration du PLU(i) et flécher vers des outils de traduction adaptés à la situation de la commune .....	415
V. Mise en forme provisoire de l'arbre de décision et des calendriers d'élaboration types .....	419
V.1. Entrée n° 1, profil d' élu n° 1 .....	419
V.2. Entrée n° 2, profil d' élu n° 2.....	425
V.3. Entrée n° 3, profil d' élu n° 3.....	431
Chapitre 7. Construire la mémoire du processus d'élaboration des Plans locaux d'urbanisme à travers des <i>storymaps</i> .....	437
I. Sauvegarder la mémoire des processus de planification territoriale, pourquoi et comment ?.....	437

I.1.	Les <i>storymaps</i> , un vecteur de valorisation des résultats de la thèse et un outil ludique pour faire vivre les PLU(i) des territoires.....	437
I.2.	La ville de Vitré et son nouveau PLU (2020) comme cas d'étude et terrain d'expérimentation .....	439
I.3.	Le déroulement des marches commentées et le recensement des <i>points de référence</i> , premiers jalons des <i>storymaps</i> .....	442
II.	Mettre en récit une histoire de l'aménagement des paysages à travers des <i>storymaps</i>	450
II.1.	Trois <i>storymaps</i> volontairement proches de la déclinaison des axes du PADD par secteur.....	450
II.2.	Utilisation des <i>storymaps</i> pour l'application du PLU (0-12 ans).....	453
II.3.	Utilisation des <i>storymaps</i> au-delà de la période de validité du PLU (12-50 ans)	456
III.	Clefs pour un transfert du <i>storymapping</i> , en tant qu'outil et méthode appliqués aux PLU(i)	460
III.1.	Les atouts et les limites du <i>storymapping</i> : « publicisation » et nouveaux statuts du PLU(i)	460
	Conclusion .....	469
	<b>Conclusion générale.....</b>	<b>471</b>
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>481</b>
	<b>Table des figures.....</b>	<b>499</b>
	<b>Table des encadrés.....</b>	<b>513</b>
	<b>Table des tableaux.....</b>	<b>515</b>
	<b>Table des cartes .....</b>	<b>517</b>
	<b>Table des photographies .....</b>	<b>519</b>
	<b>Annexes.....</b>	<b>521</b>
	<b>Table des matières .....</b>	<b>561</b>



## RÉSUMÉ :

### **La traduction des paysages dans les Plans locaux d'urbanisme français : formes, temporalités, outils. Une enquête au cœur des processus de planification territoriale dans quatre intercommunalités bretonnes.**

Dans le contexte de la mise en conformité des PLU(i) bretons avec les lois Grenelle et Alur, entre 2016 et 2020, la thèse se concentre plus particulièrement sur l'appropriation des objectifs de qualité paysagère à l'échelle locale. Le paysage s'impose comme une clef d'entrée intéressante dans l'optique du montage de projets de territoire partagés par un maximum d'acteurs, en tant qu'outil de médiation, et s'avère néanmoins difficile à traduire en tant qu'objet dans les règlements d'urbanisme. Il s'est agi de suivre les processus d'élaboration de PLU(i) en temps réel au sein des intercommunalités de Dinan, Lorient, Vitré et Brocéliande, afin d'avoir un meilleur accès aux points d'accélération ou de blocage des dynamiques de prise en compte du paysage. Grâce à l'observation de réunions et à des entretiens menés avec les élus, techniciens et professionnels de l'aménagement directement impliqués dans ces quatre processus, il a été possible de décrypter comment les acteurs se saisissent du PLU(i) par rapport à d'autres vecteurs d'action en faveur des paysages. Les résultats de l'enquête montrent que l'intégration du paysage se mesure surtout à la manière de conduire la politique (inter)communale, donc d'articuler les temps de projet aux temps des réalisations, de gérer les relations sociales entre ces deux pôles, de réintroduire l'aménagement dans des logiques à plus long terme enfin, tant sur le plan de l'évolution des structures et des éléments de paysage que des décisions prises les concernant. En somme, l'action paysagère remplace l'action sur et même par le paysage, dans un basculement de la perspective initiale. Le PLU(i) fait partie de cette aventure, mais ses méthodes de construction et de transcription habituelles peuvent être améliorées grâce à des mécanismes résilients, alliant « mémoire » et « révolte ». La thèse met en place un jeu d'indicateurs en ce sens, ainsi que d'autres outils d'accompagnement pour les territoires.

Mots clefs : paysage - action paysagère - planification territoriale - processus - traduction - politique locale - outils d'aide à l'action.

## ABSTRACT

### **The implementation of landscapes in Plans for Local Town and Country Planning in France: structures, time scales, tools. A survey focussed on land planning procedures in four inter-communities in Brittany.**

In the context of enabling Breton PLU(i)s to conform to the Grenelle and Alur laws, between 2016 and 2020, this thesis concentrates more particularly on the appropriation of landscape quality objectives at local level. Landscape represents the most interesting approach to setting up territorial projects shared by a maximum of actors, being a mediation tool, at the same time proving to be difficult to transform as an object in planning regulations. It involved following the procedures used in creating PLU(i)s in real time within the inter-communities of Dinan, Lorient, Vitré and Brocéliande, to have better access to aspects which speeded up or hindered dynamics taking account of the landscape. Observing meetings and carrying out interviews with elected representatives, technicians and land planning professionals directly involved in these four procedures, made it possible to work out how the actors tackle the Local Plan in relation to other vehicles of action favoring landscapes. The results of the survey show that integrating the landscape is above all measured by the way (inter)-community politics are managed: adapting project times to suit implementation times, managing social relations between these two aspects, and reintroducing land planning into longer term logics, both in the evolution of landscape structures and elements and in decisions concerning them. In conclusion, landscape action replaces action on and even by the landscape, in a shift of the initial perspective. The Local Planning Plan PLU(i) is part of this adventure, but its usual construction and transcription methods can be improved if resilient mechanisms are used that combine « memory » and « revolt ». The study suggests a number of relevant indicators, as well as other support tools for the territories.

Key words : landscape - landscape action - land planning - procedure - transformation - local politics - action support tools

Charlotte PORCQ  
Université Rennes 2 - Laboratoire CNRS 6590 ESO Rennes  
Maison de la Recherche en Sciences Sociales  
Place du Recteur Henri Le Moal

**Titre : La traduction des paysages dans les Plans locaux d'urbanisme français : formes, temporalités, outils. Une enquête au cœur des processus de planification territoriale dans quatre intercommunalités bretonnes.**

**Mots clés :** paysage - action paysagère - planification territoriale - processus - traduction - politique locale - outils d'aide à l'action.

**Résumé :** Dans le contexte de la mise en conformité des PLU(i) bretons avec les lois Grenelle et Alur, entre 2016 et 2020, la thèse se concentre plus particulièrement sur l'appropriation des objectifs de qualité paysagère à l'échelle locale. Le paysage s'impose comme une clef d'entrée intéressante dans l'optique du montage de projets de territoire partagés par un maximum d'acteurs, en tant qu'outil de médiation, et s'avère néanmoins difficile à traduire en tant qu'objet dans les règlements d'urbanisme. Il s'est agi de suivre les processus d'élaboration de PLU(i) en temps réel au sein des intercommunalités de Dinan, Lorient, Vitré et Brocéliande, afin d'avoir un meilleur accès aux points d'accélération ou de blocage des dynamiques de prise en compte du paysage. Grâce à l'observation de réunions et à des entretiens menés avec les élus, techniciens et professionnels de l'aménagement directement impliqués dans ces quatre processus, il a été possible de décrypter comment les acteurs se saisissent du PLU(i) par rapport à d'autres vecteurs d'action en faveur des paysages.

Les résultats de l'enquête montrent que l'intégration du paysage se mesure surtout à la manière de conduire la politique (inter)communale, donc d'articuler les temps de projet aux temps des réalisations, de gérer les relations sociales entre ces deux pôles, de réintroduire l'aménagement dans des logiques à plus long terme enfin, tant sur le plan de l'évolution des structures et des éléments de paysage que des décisions prises les concernant. En somme, l'action paysagère remplace l'action *sur* et même *par* le paysage, dans un basculement de la perspective initiale. Le PLU(i) fait partie de cette aventure, mais ses méthodes de construction et de transcription habituelles peuvent être améliorées grâce à des mécanismes résilients, alliant « mémoire » et « révolte ». La thèse met en place un jeu d'indicateurs en ce sens, ainsi que d'autres outils d'accompagnement pour les territoires.

**Title : The implementation of landscapes in Plans for Local Town and Country Planning in France: structures, time scales, tools. A survey focussed on land planning procedures in four inter-communities in Brittany.**

**Keywords :** landscape - landscape action - land planning - procedure - transformation - local politics - action support tools

**Abstract :** In the context of enabling Breton PLU(i)s to conform to the Grenelle and Alur laws, between 2016 and 2020, this thesis concentrates more particularly on the appropriation of landscape quality objectives at local level. Landscape represents the most interesting approach to setting up territorial projects shared by a maximum of actors, being a mediation tool, at the same time proving to be difficult to transform as an object in planning regulations. It involved following the procedures used in creating PLU(i)s in real time within the inter-communities of Dinan, Lorient, Vitré and Brocéliande, to have better access to aspects which speeded up or hindered dynamics taking account of the landscape. Observing meetings and carrying out interviews with elected representatives, technicians and land planning professionals directly involved in these four procedures, made it possible to work out how the actors tackle the Local Plan in relation to other vehicles of action favoring landscapes.

The results of the survey show that integrating the landscape is above all measured by the way (inter)-community politics are managed: adapting project times to suit implementation times, managing social relations between these two aspects, and reintroducing land planning into longer term logics, both in the evolution of landscape structures and elements and in decisions concerning them. In conclusion, landscape action replaces action *on* and even *by* the landscape, in a shift of the initial perspective. The Local Planning Plan PLU(i) is part of this adventure, but its usual construction and transcription methods can be improved if resilient mechanisms are used that combine « memory » and « revolt ». The study suggests a number of relevant indicators, as well as other support tools for the territories.