



HAL
open science

L'efficacité de la planification métropolitaine confrontée aux aléas de l'action publique.

Didier Labat

► **To cite this version:**

Didier Labat. L'efficacité de la planification métropolitaine confrontée aux aléas de l'action publique. : Les enjeux d'une coordination de l'action publique sur les paysages. Colloque International APERAU : "Penser et Produire la Ville au XXIème Siècle: Modernisation écologique, qualité urbaine et justice Spatiale", Jun 2012, Lausanne, Suisse. hal-00744305

HAL Id: hal-00744305

<https://hal.science/hal-00744305>

Submitted on 24 Oct 2012

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.

L'EFFICACITE DE LA PLANIFICATION METROPOLITAINE CONFRONTEE AUX ALEAS DE L'ACTION PUBLIQUE.

Les enjeux d'une coordination de l'action publique sur les
paysages

Didier Labat, chercheur associé au LAREP de l'ENSP, ingénieur de recherche au
CETE du Sud-Ouest

Mots clés : métropole, paysage, action publique, documents d'urbanisme, coordination

INTRODUCTION

Depuis les années 1990, de nombreux textes de lois intègrent le paysage comme préoccupation de l'action publique. Les multiples outils mis en œuvre ne sont pas nécessairement coordonnés pour répondre à une gestion globalisée des paysages. Nous interrogeons en particulier les documents d'urbanisme dont la mise en œuvre témoigne de nombreuses ruptures de l'action, de l'intention à la mise en œuvre. Ces mécanismes conduisent alors à s'interroger sur l'enjeu de la coordination des politiques paysagères spatialisées, des grands paysages jusqu'aux paysages quotidiens.

Cet article est articulé selon une première partie illustrant la problématique de cette coordination et la place en particulier de l'échelle métropolitaine, productrice de dynamiques spatiales très fortes. La deuxième partie témoigne de projets émergents qui répondent en partie aux effets de rupture des outils normatifs tels que les documents d'urbanisme. Enfin, la troisième partie pose la question d'une coordination plus large de l'intervention paysagère qui peut se mettre en œuvre au-delà des périmètres institutionnels mais impose un cadre politique engagé et des exigences méthodologiques pour viser l'efficacité.

1. LE PAYSAGE COMME CIMENT METROPOLITAIN

1.1 Des années de mobilisation laborieuses

La métropole bordelaise est le support depuis les années 1960 de deux schémas directeurs et d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) en voie de finalisation. Dans le dispositif stratégique et concurrentiel de renforcement des métropoles, les acteurs bordelais ont conçu un instrument de gouvernance en 1996, sous l'appellation de Syndicat du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme regroupant quelques 93 communes (Sysdau). Cette institution à vocation unique et associative conçoit la planification métropolitaine sur un périmètre plus restreint que l'aire urbaine qualifiée par l'INSEE, mais largement plus importante que le périmètre de la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB), créée en 1968 et regroupant 27 communes. Celle-ci représente actuellement 82 % de la population du territoire du Sysdau et près de la moitié de la population du département, ce qui témoigne des échelles de représentation et d'enjeu de la planification.

Les trois premières décennies de planification métropolitaine sont marquées par un mécanisme d'expansion de l'urbanisation classique mais particulièrement fort sur l'aire bordelaise et ses communes périphériques ; et ce d'autant plus que la mobilisation des acteurs pour limiter cet étalement a été assez faible (Dumas J., 2000). Le SDAU de 1980 est approuvé dans une période de tension entre l'Etat et les collectivités locales. C'est un document structuré comme un plan mais que les acteurs locaux auraient voulu voir comme un projet. Il en résulte une faible efficacité constatée en particulier par la disparition de nombreux espaces agricoles et forestiers. Les trames vertes protégées dans le SDAU sont peu à peu consommées. Finalement, le bilan global du SDAU reste décevant, constat général sur de nombreuses métropoles (Marie J., 1998).

Les années de décentralisation qui suivent permettent une appropriation des compétences et un investissement des élus locaux dans la planification stratégique. Ainsi, le schéma directeur (SD 2001) élaboré à partir de 1996 est produit au sein du Sysdau, qui devient la plateforme de débats sur l'aire métropolitaine. Pourtant, la lecture des hiérarchies d'échelles d'intervention laisse entrevoir une dualité entre la CUB qui se revendique de la

gestion métropolitaine au sens communautaire, et le SYSDAU qui revendique de son côté la planification métropolitaine.

1.2 De nouvelles perspectives pour la prise en compte des paysages

La révision du SDAU de 1980 est l'occasion de renouveler les modes de conception de la planification. Si dès 1996, le projet s'emploie à la répartition équitable du développement économique, les acteurs constatent la nécessité d'investir plus largement les enjeux de métropolisation et de réfléchir la cohérence du point de vue d'une meilleure gestion de la ressource, et non plus uniquement du potentiel de création de richesse (localisation des entreprises et des emplois en l'occurrence). Pour mieux investir une réflexion selon une unité métropolitaine, le Sysdau et l'A'urba animent une série de rencontres faisant intervenir des acteurs locaux et des universitaires du développement territorial. De ces rencontres, émerge à partir de 1998, une inversion dans la construction argumentaire du projet. C'est à cette occasion que le paysage apparaît comme outil sémantique pour fédérer les territoires locaux et construire une vision métropolitaine. Son caractère polysémique et à forte connotation identitaire géographique mobilise les représentations des élus. L'expertise paysagère de l'équipe Follea&Gautier est chargée de proposer une traduction de l'Atlas des paysages de la Gironde sur l'aire du Sysdau. Il s'agit d'une territorialisation de l'atlas dans un document d'urbanisme. De ce fait, cette expertise permet l'argumentation de la problématique de la consommation des espaces et de la périurbanisation de manière consensuelle. En redonnant de la valeur aux « vides » (agricoles, forestiers et naturels), les techniciens de la planification proposent d'orienter le document d'urbanisme vers une meilleure reconnaissance d'espaces vécus à préserver et non uniquement comme de futures conquêtes urbaines. Cette évolution est accompagnée d'un mouvement général plus vaste tendant à faire du cadre de vie l'un des arguments politiques les mieux partagés. Mais elle est également suivie de réflexions menées au sein du Sysdau. C'est à cette occasion que Bernard Pecqueur par exemple, sensibilise les élus à l'interaction entre la viticulture bordelaise et ses nombreuses potentialités, monétarisables ou non (1998). Le vignoble est représenté comme un support d'activité économique majeur, mais aussi comme le symbole du rayonnement de Bordeaux, le support du maintien de paysages plébiscités par les populations locales, et source d'attractivité touristique. Le SD 2001 s'est fait l'écho de toutes ces qualités et s'appuie sur cet enjeu de préservation des terres viticoles pour renforcer sa légitimité et son utilité dans le développement métropolitain (Labat D., 2010).

Cependant, observer ces modulations dans la construction argumentaire de l'action publique conduit également à constater son niveau d'engagement. Les espaces « viables » et à forte représentation économique et politique sont logiquement plus facilement insérés dans ce dispositif de reconnaissance territoriale. Les espaces agricoles résiduels (maraîchers entre autres), non exploités ou en eau (naturels) et forestiers ne disposent pas des mêmes atouts pour s'imposer comme supports de développement.

2. MOBILISER LES REPRESENTATIONS COMME DYNAMIQUE D'ENGAGEMENT ET DE DEBAT

2.1 La norme comme cadre limitant

Pour mieux comprendre les effets de l'intervention sur les paysages, nous avons construit une démarche expérimentale d'évaluation adaptée à la planification territoriale et à la définition d'une politique paysagère selon la Convention européenne du paysage. Nous nous appuyons sur les normes de l'évaluation des politiques publiques de Pierre Muller, Yves Surel (1998) et Sylvie Trosa (1992) et les définitions de l'action publique de Michel Callon et *al.* (2001), de Pierre Lascoumes, et *al.* (2004) et Gilles Pinson (2010) pour proposer un cadre évaluatif. A partir d'une lecture historique des outils de planification et d'une analyse des théories de l'action, nous avons déconstruit la politique paysagère du SD2001 métropolitain pour identifier les impacts sur les territoires à travers le transfert dans les plans locaux d'urbanisme. L'évaluation n'a pas uniquement porté sur les outils d'action publique (le SCOT et le PLU), mais également sur ses instruments (syndicat intercommunal et communes). Nous avons pu ainsi étudier les modalités de l'intervention paysagère selon une analyse multi scalaire, géographique et politique (Labat, D., 2011a).

Les mécanismes des procédures de planification sont le creuset d'effet de ruptures que nous avons constatés : conflits de gouvernance, niveau de définition des problématiques, orientations trop vagues et pas assez opérationnelles, faible mobilisation des partenaires, vulgarisation et pédagogie de l'action insuffisante, etc.

Il ressort de cette recherche de multiples observations qui nous permettent à la fois d'identifier les facteurs de réussite qui ont permis l'aboutissement d'orientations paysagères de la métropole vers la commune, voire le lieu (Labat D., 2011b); mais également de pointer certains paramètres des processus de planification qui limitent fortement la mise en œuvre des politiques paysagères.

2.2 Une dimension cognitive importante

Parmi les résultats de cette recherche, il ressort que l'expertise paysagère a permis de relancer les représentations individuelles et collectives du territoire à partir des valeurs paysagères. Croquis, blocs diagrammes, photomontages et cartes ont donné lieu à une interprétation cognitive des enjeux de la planification – approche cognitive telle que définie par Muller (2000). Un des intérêts de la démarche identifiable dans le cadre de notre évaluation ex-post est de constater l'importance de ces stratégies communicationnelles lorsque notamment, les outils et leurs normes comportent de nombreux freins pour l'expression du projet. Nous avons pu identifier les points de rupture entre les échelles d'action et au sein des outils de planification qui s'accumulent et limitent fortement la mise en œuvre des objectifs de qualité paysagère, lorsqu'ils sont définis. Pourtant, le Sysdau a construit, entre 1999 et 2001, un référentiel qui a ancré l'idée que le paysage constitue une problématique stratégique pour le développement métropolitain. Développer cette dimension cognitive des représentations du devenir des territoires nous paraît ainsi être un matériau à mieux saisir pour faciliter la construction du projet. Yvan Droz et *al.* (2009), ainsi que Sylvie Paradis et *al.* (2010) ou bien Emmanuel Guisepelli (2005) par exemple ont montré tout l'intérêt de mieux connaître ces représentations et de les activer dans des territoires ruraux, ce qui pourrait également être développé sur ces outils de planification.

Se pose alors la question de la faisabilité de telles démarches sur une échelle métropolitaine, qui n'est pas sans rappeler la problématique de la démocratie participative et de sa cohérence d'action entre les multiples outils mobilisés et les échelles d'action. Comment construire de la cohérence entre les planifications métropolitaines et communales ?

2.3 Quand l'action publique s'adapte aux enjeux

Cette question est en voie d'articulation au cœur de la métropole dans le périmètre de la CUB. Cette intercommunalité dispose des moyens pour mener une politique globale de gestion de tous ses espaces, y compris non construits. Cela passe tout d'abord par la mise en œuvre d'un plan local d'urbanisme (PLU) ambitieux, articulant complexité réglementaire et esprit de projet. Dès les années 2000, en pleine production du SD 2001 et vote de la loi SRUⁱ, les acteurs font le constat d'un nécessaire renouvellement de la planification localeⁱⁱ. Ainsi, dans le PLU approuvé en 2006, les orientations architecturales, de voirie ou des espaces publics par exemple sont mises à contribution pour un même projet qui finalement sert autant le devenir des paysages qu'une politique strictement dédiée aurait pu le réaliser. Bien que l'intentionnalité paysagère soit faiblement affirmée, l'outil est optimisé dans ses cadres réglementaires et s'appuie sur une démarche de forte régulation de l'urbanisation qui reste plus ou moins intense, mais adaptée en fonction de la patrimonialité des sites. Dans le cadre de sa révision actuelle, le PLU intitulé « 3.1 », en référence à une mobilisation par forum qui se veut nouvelle, intègre des démarches complémentaires visant à associer le devenir métropolitain revendiqué par la CUB et la planification de son territoire. Ainsi, les réflexions prospectivesⁱⁱⁱ et de démocratie participative de la démarche Bordeaux Métropole 3.0 s'appuient sur l'expression de besoins, d'attentes et de revendications qui mettent à jour des représentations individuelles de l'espace communautaire. L'état actuel de la démarche ne permet pas d'en proposer une analyse rétrospective, mais il se dessine une évolution significative des manières de concevoir la planification spatiale vers une formulation en pilotage par projet. Le média Internet constitue un outil de prédilection pour engager le lien attendu par les élus avec la population dans ce dispositif. Mais cette stratégie témoigne également d'un hiatus qui persiste entre la représentation de la métropole telle que la DATAR a pu les définir et la vision locale qui s'appuie d'abord sur une définition politique des espaces de gouvernance. En quelque sorte, la métropole serait avant tout l'espace politique le plus pertinent et garant d'une mobilisation efficace des forces du territoire. Son périmètre ne se décrète pas selon des indicateurs géographiques de l'aire urbaine mais selon cette architecture opérationnelle de la gouvernance. Par effet d'entraînement et de lobbying institutionnel, la CUB se positionne en structure naturellement représentative de la métropole. Dans ce cas, quel est le devenir du Sysdau, pourtant légitime à œuvrer dans la définition du devenir métropolitain ?

3. LES PREMICES D'UNE COHERENCE INTERTERRITORIALE ?

Le SD 2001 dispose d'un volet paysager majeur, un tiers des orientations au total. Cette ambition marque la volonté d'inscrire les périphéries dans la construction d'une forme de patrimonialité de l'espace. Cette reconnaissance des « vides », comme éléments structurants du cadre de vie métropolitain doit également constituer un service indirect ou une aménité pour la métropole centre.

Cette réciprocité dans la mise à disposition des services centraux et périphériques peut être considérée comme une étape intermédiaire d'une nouvelle forme de planification. Les années 2000 ont marqué une évolution significative. Il faudra cependant attendre le futur SCOT pour en évaluer la persistance et l'efficacité. Car les 67 communes qui ceinturent la CUB à l'intérieur du SYSDAU se sont historiquement opposées à toute extension de la CUB. En 1999 et à nouveau en 2009, les élus périphériques regroupés en association de défense de leurs intérêts se sont clairement exprimés à l'occasion des propositions faites par les préfets pour un élargissement du périmètre communautaire. Cette situation traduit l'analyse d'Eric Charmes (2011) sur les enjeux de l'interterritorialité. Sans nécessairement mobiliser une nouvelle construction politique de la métropole, les territoires peuvent-ils s'associer pour traiter des questions plus larges que leur propre périmètre d'intervention ? Les différences culturelles et sociologiques décrites par le concept de « clubisation » constituent un frein structurant à une recomposition de la fiscalité à l'échelle plus large de la CUB. Pourtant, l'enjeu d'une nouvelle périurbanité se situe à cette jonction entre le périmètre de la CUB et sa périphérie. Les mécanismes de délaissement des terres agricoles en limite urbaine préfigurent la spécificité résidentielle de ces espaces. Ces terres agricoles longtemps perçues comme des « vides » destinés à la ville sont également vides de projet. Pourtant, des potentiels demeurent qu'il paraît urgent d'activer (Vanier M., 2011). Sans projet pour ces terres, les tensions et les pressions issues des stratégies individuelles de rentes rendent la lutte contre l'étalement urbain comme des vœux pieux, d'abord construits sur une rhétorique de l'action publique censée satisfaire les normes réglementaires.

3.1 Des projets en émergence

Si le contexte politique reste encore complexe pour cette transversalité entre périphérie et centralité, de nouvelles actions sont mobilisées sur l'aire de la CUB. Deux projets importants sont mis en œuvre et répondent de manière coordonnée à l'impératif d'une ville plus dense pour mieux valoriser ses franges agriurbaines.

Le premier intitulé « 50 000 logements » vise le développement d'une offre résidentielle et tertiaire sur le centre de la CUB selon une réappropriation des friches et délaissés urbains. Il s'agit de répondre au projet politique d'une métropole millionnaire à l'horizon 2030, capable de rivaliser les autres métropoles françaises de rang similaire. Cette initiative, observable ailleurs (Chasseriau A., 2008), est le fruit d'une politique foncière qui se structure et poursuit les actions déjà entreprises sur les dynamiques immobilières depuis les années 1990 (Ibars J., 2009). 180 000 logements sont prévus d'ici 2030, ainsi que la localisation de centres tertiaires et d'offre de service, le tout devant définir des « grands quartiers métropolitains » (CUB, 2011) pour reconfigurer l'attractivité de l'agglomération.

Le deuxième consiste en un investissement de la réflexion sur les espaces non construits de la CUB, démarche appelée « 55 000 hectares » et en lien avec une ambition de réinsertion de la nature en ville selon un « écosystème ville ». Un appel d'offre pour un dialogue compétitif vient d'être lancé dont un des objectifs est d'inventorier ces espaces sur le plan socio-économique et d'élaborer des propositions de gestion qui s'inscrivent dans une logique de préservation et de pérennité. Il s'agit non seulement de construire une action publique opérante mais également de proposer des stratégies pour construire une culture de cet « écosystème ville » au sein des acteurs. L'intérêt de la démarche réside dans une des observations de Patrice Melé sur la notion de « réflexivité » de l'action publique (2009), qui se traduit par la capacité de mobiliser une réflexion sur l'action pendant sa mise en œuvre. Il en va de son adaptabilité et de sa capacité à intégrer les populations concernées. L'action de la CUB cherche en somme à concrétiser une étape du PLU sur la préservation de ces espaces. La seule argumentation réglementaire du zonage n'est pas suffisante, car les dynamiques de délaissement de ces espaces attirent des convoitises et fragilisent leur utilité agricole. Sous forme de contrat d'appui au projet d'entreprise et en collaboration avec la FRCIVAM^{iv} et la SAS G.R.A.I.N.E^v, la CUB entend encourager le maintien d'exploitants agricoles dont l'activité se tourne vers une agriculture de services de proximité. Cette démarche expérimentale tend à reconstruire une légitimité et du sens local au maintien de ces espaces. Elle constitue également un dispositif de mise en œuvre du projet du PLU, et plus indirectement du SD 2001.

En somme, ces projets participent d'un renouvellement de l'identité de l'aire urbaine dans des rapports de proximité avec les espaces non construits pour défendre le cadre de vie et recomposer une nouvelle image de la ville. Ils participent d'une stratégie plus globale identifiée par Patrice Godier et Guy Tapie (2009) qui dessine « une métropole durable » selon le périmètre de la CUB. Entre ambition métropolitaine concurrentielle et réponse locale aux impératifs politiques du cadre de vie, la gouvernance locale construit de nouveaux engagements significatifs. Ceux-ci participent d'une mise en œuvre plus opérante des orientations paysagères relatives à la préservation des espaces agricoles. Mais ces dynamiques ne doivent-elles pas s'étendre au-delà de la CUB ?

3.2 Pour une nouvelle connectique de l'action publique : le paysage « gouverné »

Depuis les années 2000, les acteurs du territoire bordelais ont réalisé de nombreux exercices de diagnostics et de prospectives qui montrent un élargissement des représentations de la gouvernance. Les enjeux ne sont plus spécifiques à un territoire mais se propagent de manière systémique à l'ensemble de l'aire urbaine, au département ou même au-delà. La question du maintien des espaces non-construits vis-à-vis des dynamiques d'étalement constitue un de ces enjeux. Face à cette urgence d'organisation des acteurs, quelles échelles et quels outils mobiliser ?

L'observation des dernières actions menées atteste d'une évolution intéressante de la transversalité des politiques paysagères sur un même territoire. Le Conseil Général de la Gironde vient de terminer l'actualisation de son Atlas des paysages de 1997 qui a eu un impact prépondérant sur la politique paysagère du SD 2001. Cette réédition a fait l'objet d'une concertation technique par la mobilisation de partenaires experts locaux et la mobilisation des élus des cantons. La formule dynamique de l'atlas^{vi} qui se veut résolument tournée vers une très large diffusion auprès du public atteste d'une intention forte de marquer un développement partagé de la connaissance. Mais au-delà de cette ambition, le Conseil Général se construit actuellement une stratégie de mise en œuvre des orientations générales identifiées dans l'Atlas, et accompagnée d'une démarche évaluative. Avant cela, il a réalisé des opérations de « publicisation » des enjeux paysagers dans le département. Par l'intermédiaire d'une enquête sur internet, d'expositions^{vii}, de guides à destination des élus et des populations, d'un observatoire des paysages, de conseils et de subventions d'aménagement aux communes, le Conseil Général construit peu à peu des actions innovantes au regard d'autres territoires. Ainsi, en complément de son action menée sur la définition de périmètres de protection des espaces agricoles et naturels et des espaces naturels sensibles, il structure une politique paysagère en lien étroit avec les objectifs de la Convention européenne du paysage, dont ceux relatifs à la connaissance des paysages et aux actions pédagogiques de sensibilisation. De ce fait, il fournit un premier matériau précieux pour tous les territoires de SCOT.

3.3 La question de la coordination au-delà des clivages politiques

Les enjeux de la coordination paysagère trouvent un terrain de questionnement particulier entre les dynamiques métropolitaines toujours plus structurantes et les territoires périurbains et ruraux. Si cette notion de territoire rural tend à s'effacer compte tenu d'une certaine dilution des modes de vie (DATAR, 2012; Viard J., 2011), le développement attendu d'une couverture nationale du territoire par la mise en œuvre de SCOT conduit à réinterroger la capacité des acteurs à fédérer leur propre action en cohérence des espaces de projet à leur frontière. Les tensions issues de stratégies de limitation de la consommation de l'espace telles que promulguées par le Grenelle de l'environnement nécessitent un accompagnement de cette cohérence pour ne plus subir les tensions indirectes issues du report des besoins résidentiels sur les territoires périphériques, souvent moins armés pour produire une planification exigeante. Pour cela, des mobilisations telles que les démarches InterScot se construisent. A nouveau, le Conseil Général de la Gironde s'est positionné sur ce sujet en mobilisant un dispositif de concertation entre les différents Scot en construction dans le département. Un des enjeux réside dans la capacité des acteurs de construire une vision de leur action plus large que leur périmètre de projet. Pour cela, de nombreuses tensions sont au cœur des débats, en particulier celles relatives au partage des ressources (eau, foncier, etc.) nécessaires aux perspectives de développement et démographiques. Bien qu'encore timide, le paysage figure parmi les problématiques de coordination de cette démarche pour « lutter contre une « métropolisation incontrôlée et coûteuse » du département.

Ces deux exemples d'action départementale confortent les visions d'un enjeu plus important sur la coordination des acteurs (Offner J.-M., 2006), plutôt que sur le réajustement des périmètres de gouvernance qui restent souvent imparfaits mais d'une réalité politique pragmatique (Sibertin-Blanc M. et Chevalier D., 2006). Dans le cas présent, le Conseil Général se positionne comme garant des équilibres entre territoires métropolitains et

ruraux. Par ailleurs, il tente également de limiter certains mécanismes de précarisation et d'inégalités engendrés par le développement métropolitain (Laigle L., 2006), effets qu'il doit ensuite gérer dans le cadre de ses compétences d'action sanitaire et sociale.

D'un point de vue opérationnel, nous distinguons deux sujets importants pour la coordination des politiques paysagères dans ce dispositif. Le premier est celui de la capacité de mobiliser les atlas dans cet objectif de cohérence. En observant l'évolution du contenu de la dernière version de l'atlas des paysages de la Gironde, nous constatons que leur finalité initiale tend à évoluer pour en faire des outils concrets de cohérence de l'action départementale au-delà du simple développement de la connaissance (Luginbühl Y., 1994). Il tend à devenir un véritable outil de coordination qui doit trouver des prolongements dans les manières de traiter les enjeux des paysages dans les SCOT. Le second sujet réside dans les méthodes mises en œuvre pour agir concrètement sur les outils de planification qui constituent des outils de gestion des paysages prépondérants, malgré leur carcan normatif. L'évaluation de la politique paysagère du SD 2001 montre conformément aux résultats du programme de recherche « paysages et politiques publiques » du ministère de l'écologie et du développement durable entre 1999 et 2005, que les politiques paysagères spécifiques ont moins d'impact que les politiques sectorielles intégrant une intentionnalité paysagère. Par conséquent, il semble plus pertinent d'intégrer des intentions paysagères dans les orientations des SCOT sur l'habitat, l'économie ou les déplacements. Ainsi, il s'agit de définir des objectifs de qualité paysagère qui seront intégrés dans les modèles résidentiels, la localisation des activités ou bien le choix des modes de déplacements et leur coordination. L'enjeu réside dans une approche transversale et multisectorielle de la planification et une coordination des échelles régionales à locales (Laigle L., 2009), constat commun à nombre de métropoles.

CONCLUSION - UNE COORDINATION EXIGEANTE ET UNE VOLONTE POLITIQUE FORTE

Cette construction nécessite des débats sur la définition des objectifs et une mobilisation programmatique des documents d'urbanisme pour garantir un investissement adapté dans les phases opérationnelles. La question de la participation du public dans ces documents d'urbanisme réserve encore de nombreuses difficultés.

Mais cette construction méthodologique ne doit pas s'enfermer dans des logiques mécanistes de l'action publique largement modifiées par l'aléa politique. Les ruptures de l'action sont nombreuses entre échelles géographiques et actualité politique. Il s'agit davantage de construire un chaînage argumentaire entre ces différentes échelles d'action et ces outils d'action publique de manière à rendre l'enjeu de gestion des paysages à la même hauteur que les enjeux économiques ou résidentiels. En fait, il s'agit de considérer que ces enjeux doivent impérativement être accompagnés d'une réflexion sur les paysages afin de ne plus subir les impacts qui les dégradent, mais de profiter de ces dynamiques d'aménagement pour en construire de nouveaux et de qualité. Ce positionnement implique une forte exigence dans les moyens attribués aux démarches planificatrices des documents d'urbanisme (ingénierie et mise en œuvre) et encore davantage dans l'objectif d'une participation des citoyens plus effective.

Mais cette exigence est-elle compatible avec les concurrences qui s'exercent entre territoires de SCOT ou bien de communes ? Autrement dit, les efforts consacrés à favoriser une attractivité économique et résidentielle ne doivent-ils pas être temporisés et mieux orientés vers des valeurs mettant en perspective des paysages mieux gérés ? Nous constatons alors qu'il s'agit de choix politiques qui semblent difficilement menés de manière isolée. Là encore, la mobilisation semble devoir être globalisée, d'une échelle régionale ou départementale à une échelle locale. Pour cela, l'enjeu d'une construction collective des territoires qui permet de fonder des valeurs communes (Ben Mabrouk T., 2006) semble plébiscitée. A partir de cette construction collective, la coordination des politiques paysagères pour entrevoir une cohérence d'action des grands paysages jusque l'échelle locale des usages semble plausible. Il s'agit d'envisager une forme de construction itérative de l'action publique sur les paysages, qui prendrait en compte les attentes locales des populations tout en veillant à la gestion des grands paysages. Les acteurs girondins ont, semble-t-il, posé des premiers jalons.

Résumé

Nous présentons quelques éléments de constat en faveur d'une structuration de l'action publique sur les paysages dans l'espace métropolitain de Bordeaux. L'écart entre la géographie des mutations des espaces et l'organisation des systèmes de gouvernance remet en cause des périmètres jugés souvent insuffisants pour embrasser les territoires d'enjeu et légitimer l'intervention publique. Pourtant, la redéfinition des périmètres d'action ne peut à elle seule constituer une réponse efficiente pour la mise en œuvre d'actions adaptées aux problématiques de maintiens d'espaces ouverts. En l'absence d'une adaptation de ces périmètres, les acteurs

peuvent malgré tout construire des coordinations capables de mobiliser différents outils, de la sensibilisation départementale à l'action économique parcellaire en faveur d'une nouvelle légitimité de ces espaces, liée aux services rendus aux populations. Le territoire Girondin bénéficie d'un embryon de cette mobilisation qu'il convient de reconnaître et de questionner.

Mots clés : métropole, paysage, action publique, documents d'urbanisme, coordination

Bibliographie:

- Ben Mabrouk, T. (2006), *La construction d'un niveau métropolitain de gouvernement : éléments de modélisation*, in Bachelet F., Menerault Ph. Et Paris D. (dir), *Action publique et projet métropolitain*, Editions l'Harmattan, Paris, pp. 105-125.
- Callon, M.; Lascoumes, P. et al. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Editions du Seuil, Paris.
- Charmes, E. (2011), *La ville émiétée. Essai sur la clubisation de la vie urbaine*, Collection "La ville en débat", Presses Universitaires de France.
- Chasseriau, A. (2008), *Les projets de régénération urbaine ou comment recréer la proximité*, in Rallet, A., Torre, A. (dir), *Les nouvelles proximités urbaines*, Collection « Géographies et Liberté », L'Harmattan, pp. 181-190.
- CUB, (2011), *5 sens pour un Bordeaux métropolitain*, 52 p.
- DATAR, (2012), *Territoires en mouvements. Dossier : la nouvelle typologie des campagnes françaises, des littoraux et de la montagne*, n°7, 20 p.
- Droz, Y.; Miéville-Ott, V.; Forney, J. et Spichiger, R. (2009), *Anthropologie politique du paysage. Valeurs et postures paysagères des montagnes suisses*, Karthala, 172 p.
- Dumas, J. (2000), *Bordeaux, ville paradoxale. Temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole*, Maison des sciences de l'Homme d'Aquitaine, n°249.
- Godier, P. et Tapie, G. (2009), *Faire la ville. Stratégies urbaines et agglomération bordelaise*, in Godier P., Sorbets C. et Tapie G. (dir), *Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture*, Editions Parenthèses/Gip Epau, pp. 214-251.
- Guisepelli, E. (2005), *Les représentations sociales du paysage comme outils de connaissance préalable à l'action. L'exemple des Alpes du nord*, European Journal of Geography, vol. Epistémologie, Histoire de la Géographie, Didactique, n° 309.
- Ibars, J. (2009), *Fabriquer la ville. Les ZAC communautaires, des dispositifs adaptatifs*, in Godier P., Sorbets C. et Tapie G. (dir), *Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture*, Editions Parenthèses/Gip Epau, pp. 174-191.
- Labat, D., (2010), *La mise en oeuvre des politiques paysagères : quand la décision publique est confrontée aux échelles de définition. L'analyse des proximités comme outil de compréhension de la coordination de l'action paysagère*, Revue en ligne Projet de paysage. 11p. <http://www.projetsdepaysage.fr>
- Labat, D., (2011a), *Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux*, Thèse de doctorat en sciences et architecture du paysage, AgroParisTech - Ecole doctorale ABIES - Laboratoire de recherche en paysage de l'ENSP, (mémoire) 444 p. + (annexes) 107 p.
- Labat, D. (2011b), *L'innovation peut-elle provenir du paysage ? Le cas de la planification territoriale sur l'aire métropolitaine de Bordeaux*, Colloque Territoire et Environnement : des représentations à l'action, Tours (8 et 9 décembre), Université de Tours - UMR 6173 CITERES, 18 p.
- Laigle, L. (2006), *Métropolisation et inégalités écologiques : quelles politiques de développement durable des territoires?* in Bachelet F., Menerault Ph. Et Paris D. (dir), *Action publique et projet métropolitain*, Editions l'Harmattan, Paris, pp.191-203.
- Laigle, L. (2009), *Vers des villes durables. Les trajectoires de quatre agglomérations européennes*, PUCA, Collection "Recherches", Paris.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Edition "Les presses SciencesPo, Série SciencePo Gouvernances, Paris.
- Luginbühl, Y. (1994), *Méthode pour les atlas de paysages "Identification et qualification"*, Strates/CNRS, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipement et des Transports - Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, 82 p.
- Marieu, J. (1998), *Les enjeux du projet d'agglomération de Bordeaux*, in Laborde, P. (dir), *Bordeaux. Métropole régionale. Ville internationale ?*, Notes et études documentaires, La documentation française, Paris, pp. 57-74.
- Melé, P. (2009), *Identifier un régime de territorialité réflexive*, in Vanier, M. (dir), *Territoires, territorialité, territorialisation, controverses et perspectives*, Presses universitaires de Rennes, pp. 45-55.

- Muller, P. (2000), *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*, Revue française de science politique, vol. 50e année, n°2, pp. 189-208.
- Muller, P. et Surel, Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, collection Repères, Paris, Montchrestien.
- Offner, J.-M. 2006, *Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart*, Revue française de science politique, vol. 56, pp. 27-47.
- Paradis, S. et Lelli, L. (2010), *La médiation paysagère, levier d'un développement territorial durable ?*, Développement durable et territoires, vol. 1, n° 2, 15 p.
<http://developpementdurable.revues.org/8548>
- Pecqueur, B. (1998), *Le projet de développement local : stratégie des firmes et stratégie des territoires*, in Cuillier, F., *Les débats sur la ville*, Editions Confluences, A'Urba, pp. 103-112.
- Pinson, G. (2010), *La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains*", Pôle Sud, vol. 32, pp. 73-92.
- Sibertin-Blanc, M. et Chevalier, D. (2006), *Les acteurs de la scène métropolitaine face à l'urbanisation et au développement durable*, in Bachelet F., Menerault Ph. Et Paris D. (dir), *Action publique et projet métropolitain*, Editions l'Harmattan, Paris, pp. 175-189.
- Trosa, S. (1992), *Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation*, Revue politique et management public, vol. 10, n° 3, septembre, pp. 82-102.
- Vanier, M. (2011), *La prospective d'un tiers espace, le périurbain. Fictions périurbaines, quoique...*, in DIACT, *Territoires 2040*, pp. 51-59.
- Viard, J. (2011), *Nouveau portrait de la France. La société des modes de vie*", Série "L'urgence de comprendre", Editions de l'Aube, Paris, 205 p.

ⁱ SRU : loi Solidarité et Renouvellement Urbain de décembre 2000.

ⁱⁱ L'A'urba a animé de nombreuses conférences dès 1995, réunissant universitaires et praticiens de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ces rencontres ont donné lieu à la production d'ouvrages intitulés « Débats sur la ville » aux éditions Confluences. Le tome 6 édité en 2005 présente les réflexions menées sur la révision du PLU.

ⁱⁱⁱ La CUB a initié une large concertation dans le cadre d'une démarche prospective intitulée « Bordeaux Métropole 3.0 » pour la production d'un « Projet métropolitain » à l'horizon 2030.

^{iv} Fédération Régionale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural.

^v **GR**aines d'**A**griculteurs **I**nnovants, **N**ourriciers, **E**ntrepreneurs et **S**outenus par les consommateurs.

^{vi} Cf. le site : <http://atlas-paysages.gironde.fr/index.php>

^{vii} Expositions « Votre paysage dans l'objectif », « Question paysage en Gironde » et exposition forum mise à disposition des communes « Objectifs paysages », appel à projet pour les collèges « A la découverte des paysages girondins » en complément de deux expériences « Parcours paysage ».