

Paysage et aménagement du territoire

Trois expériences innovantes en Europe



Provincia di Bologna

L'utilisation économe du sol est un enjeu majeur pour le développement durable et le paysage des agglomérations urbaines. Une étude de l'aurif examine trois expériences de planification spatiale d'avant-garde en Europe. À Rennes, dans le Lancashire et à Bologne, la maîtrise de la croissance urbaine résulte de l'élaboration de diagnostics partagés.

Le développement durable est généralement défini comme un modèle de développement capable de satisfaire les besoins présents sans porter préjudice à la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins⁽¹⁾.

En France, la loi SRU réaffirme le principe du développement durable. Elle affiche ainsi une volonté de cohérence entre politiques de secteur et échelles de planification et généralise une large concertation préalable dans l'élaboration des projets d'urbanisme. La durabilité est avant tout un enjeu sociétal. Une participation publique aux processus décisionnels est une des conditions essentielles pour mieux intégrer les questions environnementales, notamment dans les politiques urbaines.

En effet, les décentralisations, la configuration des rapports entre public et privé, les progrès de la construction européenne, ainsi que la reconnaissance politique de l'importance de l'échelon local ont généré une multiplication des acteurs dans le domaine de l'aménagement du territoire. Un partage des choix le plus large possible est devenu à la fois un enjeu de démocratie et une condition nécessaire à la mise en œuvre de plans, programmes et projets.

Paysage et développement durable : un enjeu sociétal...

La Convention européenne du paysage considère celui-ci comme «une composante essentielle du cadre de vie des populations» et envisage sa prise en compte, notamment dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Pour le maintien et l'entretien des «paysages ordinaires», elle introduit le principe d'une gestion appuyée sur la participation des communautés locales aux décisions

concernant leur espace de vie.

Dans ce domaine, l'analyse du schéma directeur et du POS de Rennes, du *Structure Plan* du Lancashire et du *Progetto PEGASO* pour la sauvegarde des zones agricoles périurbaines de la Province de Bologne donne un aperçu de différentes cultures de planification territoriale. Elle contribue à la réflexion entamée par l'aurif sur la façon de poursuivre une politique du paysage dans les documents d'urbanisme.

... qui suppose un renouvellement des logiques et des procédures d'aménagement du territoire

Des questions de fond émergent de l'analyse de ces trois cas.

- Comment les soucis de développement économique peuvent-ils être conjugués avec ceux de la qualité de vie des habitants et de la préservation des ressources environnementales ?
- Comment mieux assurer la cohérence des choix d'urbanisme au regard des multiples soucis de l'aménagement du territoire ?
- Comment une politique de développement territorial de plus long terme, ouverte à la sauvegarde de l'environnement, peut-elle s'appuyer sur une redistribution plus équitable de la richesse produite par le développement urbain ?
- Comment et sur quelles bases la concertation a-t-elle eu lieu dans les cas étudiés ? En d'autres termes, comment le débat a-t-il été géré et

(1) *Rapport Brundtland* («World Commission on Environment and Development, Our Common Future», Oxford, Oxford University Press, 1987). L'expression durable est la traduction française du terme anglais «sustainable» utilisé par la première fois dans le rapport Brundtland.

Paysage
et aménagement
du territoire
Trois expériences innovantes
en Europe

quelles conditions ont permis des accords multilatéraux en matière de distribution des opportunités de développement urbain ?

Rennes :
des conditions favorisant
la coopération
inter-institutionnelle

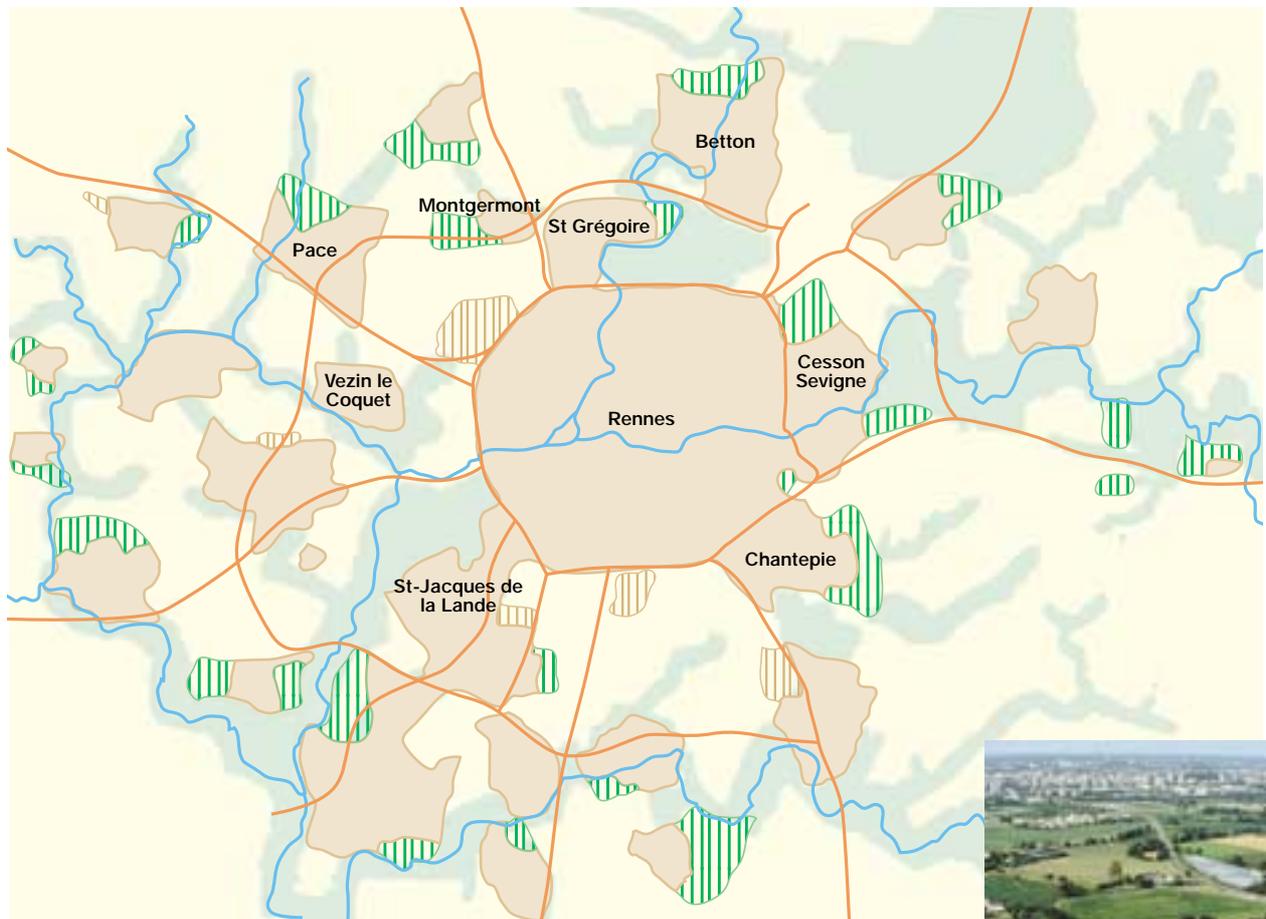
Dans l'agglomération rennaise, un régime particulier de redistribution du produit de la taxe professionnelle a favorisé des accords intercommunaux

en matière de développement urbain. Dans le schéma directeur de 1994, la maîtrise de la croissance urbaine repose sur une solidarité fiscale et économique permettant d'éviter la «sur-offre» de zones d'activités. Mais la gestion de ces choix sur le long terme ne peut que s'appuyer sur le dialogue entre les acteurs publics impliqués à différents niveaux dans les choix d'urbanisme. Ainsi pour l'AUDIAR⁽²⁾, il s'agit, d'une part d'aider les communes dans «la maîtrise foncière du développement urbain», et, d'autre part, de promouvoir «la coopération avec les autres acteurs

publics» : préfecture, région et SA-FER⁽³⁾ bretonne. Assurer sur le long terme la préservation des espaces naturels a été un des soucis principaux de la Ville de Rennes. En effet, les personnes morales normalement censées entrer en jeu dans la phase d'enquête publique ont participé à l'élaboration d'un plan d'occupation du sol conforme aux choix du schéma directeur.

(2) Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Rennaise.
(3) Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural.

Rennes : les choix d'aménagement avant et après l'adoption de la TPU (1992-1994)



- zones naturelles
- zones agricoles
- zones urbaines
- zones de développement urbain selon les accords intercommunaux de 1994
- zones où un développement urbain était prévu en 1992 : elles ont été finalement sauvegardées par le Schéma directeur



Ville de Rennes /
Direction de l'Information
D. Levasseur

L'étude de l'Iaurif montre qu'une méthode particulière d'animation du débat dans le cadre de la mission POS-environnement, abordant de façon intégrée les questions de l'environnement et du développement local, a été mise en place pour parvenir à l'élaboration d'un diagnostic partagé. Cette méthode suppose la confrontation permanente des idées (*brainstorming*).

L'intégration des questions d'économie du territoire, d'environnement et de qualité de vie au Lancashire

Au Royaume-Uni, en dehors du Grand Londres, la compétence en matière d'aménagement du territoire est du ressort des Comtés, autorités sub-régionales chargées de l'élaboration des *Structure Plans*.

Le système de planification britannique s'appuie sur une solide tradition de préservation des ceintures vertes, qui est devenue une politique d'intérêt national⁽⁴⁾.

Comme les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) français seront amenés à le faire, le *Structure Plan* établit les grandes zones de protections et remet aux *local plans* les choix en matière d'occupation du sol. Il répartit entre les districts les opportunités de développement urbain sur la base de négociations.

Sélectionné pour l'étude de l'Iaurif sur la base des informations contenues dans des rapports de recherche de la Commission Européenne sur les évaluations *ex ante* (voir encadré), le *Structure Plan* du Comté du Lancashire aborde de façon intégrée les questions d'économie du territoire, d'environnement et de qualité de vie. Il est le résultat d'une interaction continue entre les planificateurs, le

Les évaluations *ex ante* en Europe

En Juin 2001, le Parlement Européen a approuvé une «directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement» (directive 2001/42/CE).

Elle introduit le concept d'évaluation préventive de tout plan et programme affectant des secteurs stratégiques : agriculture, sylviculture, pêche, énergie, industrie, transports, gestion des déchets et de l'eau, télécommunications, tourisme, aménagement du territoire urbain et rural, affectation du sol.

Selon cette directive, l'évaluation environnementale des plans et programmes devrait précéder la phase de leur adoption, tandis que les modalités de diffusion de l'étude et de consultation des autorités et du public doivent être fixées par les états membres.

L'évaluation environnementale est un rapport d'information relatif :

- aux objectifs et aux contenus du plan ou du programme et aux «solutions de substitution raisonnables» ;
- à l'analyse des caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable ainsi qu'à leur évolution probable si le plan ou le programme est mis en œuvre ;
- à la façon de prendre en compte les accords internationaux et la législation en vigueur en matière d'environnement ;
- aux effets notables et probables sur l'environnement (santé humaine, diversité biologique, paysage, etc.) ;
- aux mesures envisagées pour réduire ou compenser les incidences négatives probables ;
- aux difficultés éventuelles rencontrées pour collecter les informations requises.

Actuellement, les organismes susceptibles de bénéficier de Fonds structurels européens pour leurs plans et leurs programmes doivent présenter ce type de rapport d'évaluation préventive.

réseau institutionnel, les investisseurs et les associations participant aux forums mis en place à cette occasion.

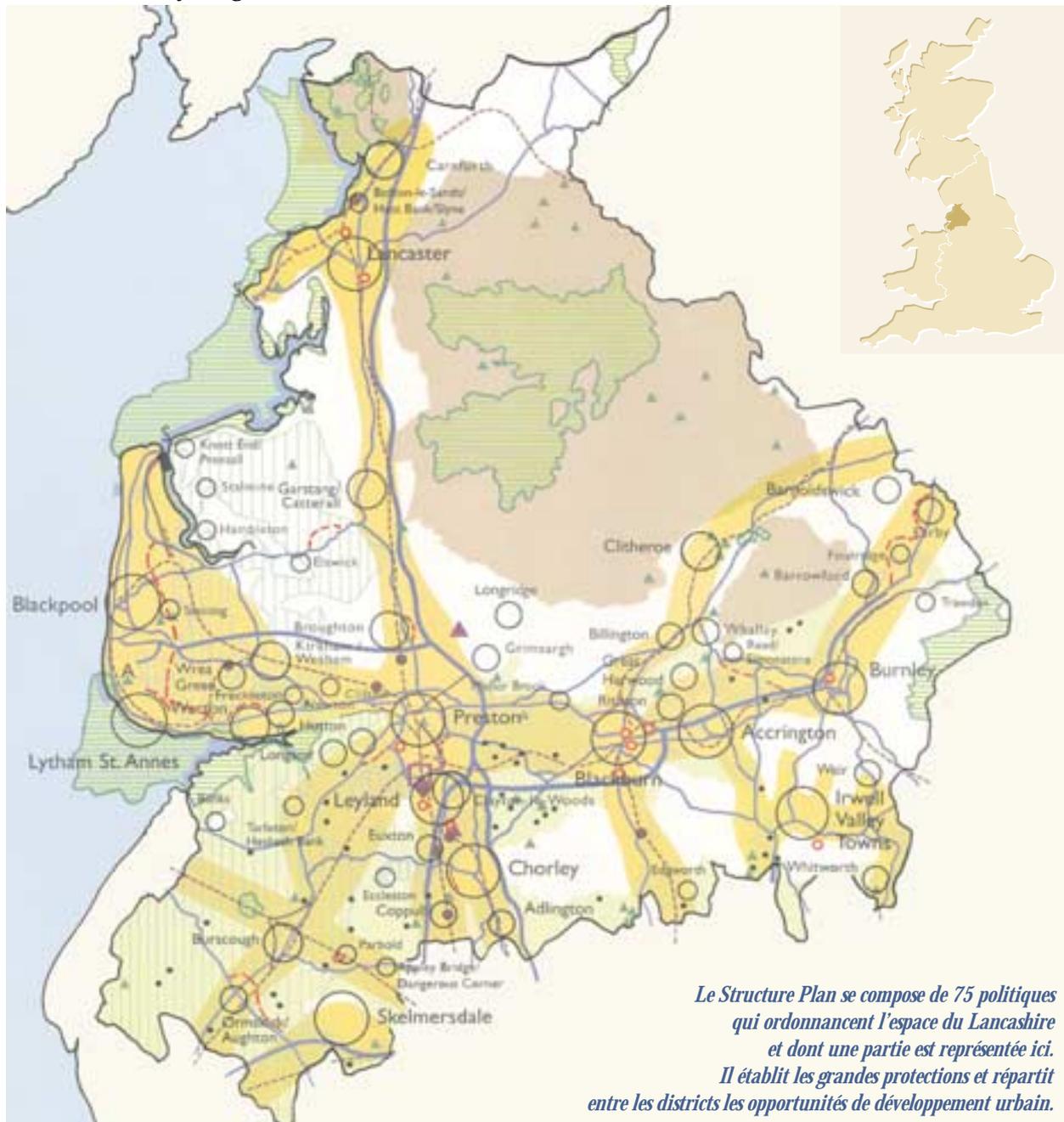
La communication systématique à tous les partenaires de l'information sur laquelle les choix devaient s'appuyer sous-tend tout le processus d'élaboration de ce plan. Les objectifs (*objectives*), les orientations générales (*aims*) et les questions clés (*key strategic issues*) ont été déclinés progressivement les uns par rapport aux autres. Ils constituent les critères d'évaluation

des sept grandes directives de développement territorial (*strands*) et des 75 politiques (*policies*) qui composent la stratégie de développement durable du Lancashire. Et ce, dans le souci d'assurer la cohérence entre les politiques territoriales et les objectifs.

⁽⁴⁾ sur la base des indications des documents d'aménagement du territoire en vigueur en 1995, il a par exemple été calculé que les *green belts* concernent aujourd'hui 12 % environ du territoire de l'Angleterre.

Le schéma fondamental d'ordonnancement de l'espace du Lancashire

Structure Plan Key Diagram



Le Structure Plan se compose de 75 politiques qui ordonnent l'espace du Lancashire et dont une partie est représentée ici. Il établit les grandes protections et répartit entre les districts les opportunités de développement urbain.

- | | | | |
|---|--|-------------------------------------|---------------------|
| paysage naturel remarquable | site stratégique | réseau routier stratégique | gare internationale |
| ceinture verte | territoire agricole | nouveau tronçon routier | nouvelle gare |
| village interne aux ceintures vertes | milieu naturel protégé | amélioration du réseau routier | aéroport |
| développement dans les villes principales | milieu naturel d'intérêt scientifique | zone d'activité d'intérêt régional | port principal |
| développement dans les villes moyennes | côte non urbanisée et estuaire de fleuve | chemin de fer | barrage |
| développement dans les petites villes | couloir stratégique de transport | protection chemin de fer désaffecté | |
| développement dans les villages | | | |

Le plan territorial infra-régional de Bologne *Piano territoriale infra-regionale (PTI)*



Contraintes au développement urbain : orientations

- zone où le développement urbain est à exclure en raison des caractéristiques environnementales
- zone où le développement urbain est à limiter en raison des caractéristique hydrologiques
- zone où le développement urbain est inoportun en raison des caractéristiques du patrimoine historique et culturel

Système urbain

- secteur sauvegardé : tissus urbains complexes
- tissu urbain récent doté d'une certaine complexité fonctionnelle
- tissu urbain et habitat dispersé à faible complexité fonctionnelle
- équipement d'intérêt territorial
- établissement en friche

Infrastructures et mobilité

- rocade
- route infra-régionale
- route secondaire
- voirie locale
- prolongation des axes urbains principaux
- échangeur
- voie commerciale desservie par les transports publics
- chemin de fer
- gare existante
- gare en projet
- gare envisagée

- rayon d'accessibilité de 500m
- pôle d'échange

Opportunités de développement et de transformation urbaine

- Centre historique de Bologne : mise en valeur
- Polarité en formation pour le développement d'activités économiques et de recherche
- Nouvelle polarité urbaine à développer dans le cadre de projets intercommunaux :
- Opportunité de transformation urbaine
- Opportunité de transformation pour activités économiques
- Hypermarché

Mise en valeur de l'environnement

- Couloir écologique et paysager : politique de par et restauration
- Limite de la zone de sauvegarde des collines
- Coupure verte entre les zones urbaines à sauvegarder (agriculture, bois, loisirs...)
- Point de vue à préserver
- Territoire agricole : expérimentation de pratique innovante pour la sauvegarde des équilibres écologiques et la mise en valeur du paysage
- Projet d'intérêt national à mettre en œuvre : réaménagement de la gare de Bologne
- zone d'application du Projet PEGASO

Paysage
et aménagement
du territoire
Trois expériences innovantes
en Europe

La médiation entre intérêts conflictuels à Bologne

En Italie, le rôle encore peu défini des institutions chargées de la planification spatiale à l'échelon supra-communal – les provinces – entraîne une certaine difficulté à raisonner en termes d'objectifs et de stratégies. Le projet de sauvegarde des zones agricoles périurbaines au nord-est de l'agglomération bolognaise, mis en place en aval du schéma directeur du territoire provincial, est un projet intéressant à analyser pour la méthode mise au point.

Financé par l'Union Européenne dans le cadre du Programme LIFE⁽⁵⁾ et fruit d'un partenariat entre le *Politecnico di Milano*, la Province et la Commune de Bologne, le *Progetto PEGASO*⁽⁶⁾ a visé à mettre au point une procédure de négociation pour la sauvegarde d'un territoire de grande valeur historique et culturelle, très sensible du point de vue écologique et soumis à des pressions multiples du fait de l'activité humaine (agriculture, développement urbain...).

Les négociations qui seront menées devront conduire à des accords sur la base de la médiation entre intérêts différents, voire divergents, selon une approche dite « de gain mutuel » : on aboutit à l'accord quand tous les acteurs reconnaissent un niveau acceptable de satisfaction de leurs intérêts.

Cette approche suppose l'identification des différents enjeux territo-

riaux – économiques, sociaux, environnementaux –, l'existence de variantes. Dans la méthode, ces variantes sont définies comme des « alternatives techniques et méthodologiques ».

Le *Progetto PEGASO* n'est pas une démarche de planification territoriale. L'intérêt de l'expérience bolognaise réside dans la reconnaissance du rôle de la concertation et de l'information dans la promotion d'un développement durable. Des formes appropriées d'échange d'information ont été recherchées.

PEGASO a abouti à la mise en place d'un cadre procédural fondé sur des forums thématiques. Dans cette dynamique, la loi 20/2000 de la Région Emilie-Romagne engage les acteurs institutionnels, sociaux, économiques ainsi que les universités et les centres de recherche, à débattre de l'aménagement du territoire métropolitain bolognaise. Ces débats ont été engagés à partir des premiers diagnostics de l'administration provinciale.

L'information des acteurs comme base de la concertation et le rôle des évaluations *ex ante*

Les expériences analysées se croisent au moins sur un point : toute stratégie territoriale de développement durable suppose le partage des diagnostics par les acteurs concernés. Pour prendre des décisions efficaces, y compris à

long terme, il est important de promouvoir le dialogue entre les acteurs et de construire une « intelligence collective » autour d'enjeux tels que l'utilisation économe du sol.

De l'échelle de l'agglomération à celle de la commune, les expériences du Lancashire, de Rennes et de Bologne démontrent l'importance d'un dialogue constant entre techniciens, élus et société civile.

La question méthodologique est fondamentale : comment mieux dialoguer et comment communiquer l'information à tous les acteurs pour aider à la décision lors des négociations ?

En parallèle aux travaux qu'il mène sur la démocratie participative⁽⁷⁾, l'Iaurif a entamé une recherche visant la mise au point d'indicateurs. Ces derniers permettront l'évaluation *ex ante* de plans et de projets d'aménagement et d'urbanisme. Ils s'avéreront des véritables outils de communication et d'aide à la décisions pour les acteurs de l'aménagement.

(5) LIFE est l'instrument financier principal de la politique communautaire de l'environnement. Il soutient entre autres les actions innovantes promues par toute personne physique ou morale en faveur du développement durable des territoires.

(6) *Pianificazione E Gestione Ambientalmente Sostenibile*.

(7) « Démocratie participative et aménagement régional », Paul Lecroart et Laurent Perrin, Iaurif. « Points de vue croisés sur trois expériences », avril 2000. « Actes de la table ronde du 27 avril 2000 », août 2000. « Actes de la table ronde du 28 novembre 2000 », mars 2001. « Une méthode de participation et ses applications aux projets de renouvellement urbain », juillet 2001.