

Convention européenne du paysage

3 exemples d'application dans le Nord-Pas de Calais

12 octobre 2010



Vallée de la Marque - Auteur : P. Gauchez - Nord-Sud Paysage - Mars 2010

Les acteurs institutionnels du paysage, du Nord et du Pas-de-Calais, se sont réunis le 12 octobre 2010 à Lille pour la première journée annuelle régionale du paysage.

Ce rendez-vous, qui se situe dans le cadre de la convention européenne du paysage, avait pour objectif de mobiliser autour des enjeux paysagers régionaux, nationaux et mondiaux, de faire échanger sur les projets d'avenir, de diffuser la culture du paysage et de faire progresser la réflexion en matière de paysage.

La convention européenne du paysage : son application française

De nombreuses conventions – de Paris, de l'Unesco, etc. – portent sur le patrimoine naturel et culturel, mais aucune d'elles ne vise spécifiquement le paysage. Elles l'abordent chacune sous un angle particulier en l'absence de vue d'ensemble. La convention européenne du paysage, elle, constitue le premier et le seul traité exclusivement consacré à ce thème et qui prend en compte toute sa richesse et sa complexité.

La convention européenne du paysage ne s'impose pas aux pays contrairement aux directives. Chaque Etat a son libre arbitre pour décider s'il souhaite ou non s'engager dans l'application de ses principes.

La convention européenne du paysage est également appelée «convention de Florence». C'est dans cette ville qu'elle a été signée par les Etats membres du Conseil de l'Europe, le 20 octobre 2000. Trente-huit pays sur quarante-sept l'ont ratifiée. La convention européenne du paysage a été élaborée au sein du Conseil de l'Europe, qui en a fait un sujet politique à mettre en débat et non plus un objet réservé à un cercle d'experts.

Le paysage n'existe pas seulement dans un rapport visuel à l'espace, mais découle de nos perceptions, qui font appel à tous nos sens et à nos mentalités. Sa **définition** est la suivante : «une partie de territoire telle qu'elle est perçue par les populations et dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations».

De ce fait, le paysage s'entend de manière très différente selon les individus et a fortiori dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe : ils emploient 130 mots différents pour le désigner et lui donnent une centaine d'interprétations.

Après avoir défini le paysage, la convention introduit la notion d'objectifs de qualité paysagère, comme l'adéquation entre l'état des lieux du territoire et les aspirations de la population, en cela, le paysage contribue à son bien-être.

Quelle est l'utilité d'une politique de paysage ? Elle doit guider la transformation du paysage de manière à ce qu'il corresponde aux évolutions sociales et économiques. Il ne s'agit plus seulement de légiférer pour protéger le paysage des dégradations (cf. Loi «Paysage». de 1906) mais, d'accompagner et d'orienter ses évolutions.

«La politique du paysage est moins une politique d'intervention directe de l'Etat, qu'un ensemble de principes généraux, de stratégies et d'orientations».

Il convient donc de se préoccuper du paysage partout où vivent des hommes. La convention s'applique donc non seulement aux parties remarquables des paysages, mais également aux paysages du quotidien et aux paysages dégradés.



Arbre le long de la RD 933
Auteur : H. Lefort
Novembre 2007

1^{er} outil : l'atlas des paysages

Pour parvenir à définir leur politique de paysage et atteindre ses objectifs, les pays doivent connaître leurs paysages : les identifier d'abord, les qualifier ensuite et suivre leurs transformations enfin. Pour ce faire, plusieurs outils ont été développés en France.

L'atlas des paysages, conçu en 1994 avec l'aide du CNRS, est le document de référence à l'échelle du pays : ses éditions régionales dressent ensemble la carte de la totalité du paysage français. Les atlas des paysages prennent en compte à la fois les formes du territoire, les perceptions qu'en ont les hommes et les dynamiques. À partir de 2005, cette connaissance s'est étendue aux zones transfrontalières au moyen d'ateliers franco-belges, espagnols, italiens, anglais et catalans.

«Comment utiliser les atlas des paysages ?», s'interroge Philippe Hilaire, paysagiste conseil pour la DREAL Nord-Pas de Calais. Ils ne doivent pas être considérés comme des documents autonomes ; ils peuvent enrichir la réflexion paysagère en amont des documents de planification. Ainsi le Parc naturel régional Caps et Marais d'Opale a mis en place une politique d'aides aux collectivités pour réaliser des études des paysages préalables à l'élaboration ou à l'évolution des PLU. Les atlas peuvent aussi servir de base de données à un observatoire photographique. Mais encore faut-il que les atlas soient tenus à jour et actualisés au moins tous les dix ans ou alimentés en continu par des contributions diverses. Lourde tâche, compte tenu de la masse d'informations à intégrer.

Expérience : l'atlas des paysages du Nord-Pas de Calais

Le premier tome de l'atlas des paysages du Nord-Pas de Calais réalisé en 2005 propose une approche générale et culturelle. Il définit vingt-et-un paysages régionaux, obtenus par le croisement de cinq thématiques : géographie, représentations, sentiment d'appartenance, paysages ruraux, paysages naturels ou urbains. Ces vingt-et-un paysages régionaux ont ensuite fait l'objet d'autant de « cahiers de grand paysage ». parus en 2009.

2^{ème} outil : l'observatoire photographique des paysages

Un autre outil a été présenté, cette fois pour suivre les transformations du paysage : **l'observatoire photographique**. Il existe dix-neuf observatoires photographiques des paysages en France, ou plutôt dix-neuf itinéraires d'observation, dont deux en Nord-Pas de Calais. Sur chacun d'eux, un photographe met en représentation le paysage en repérant des points de vue qu'il photographie à intervalle régulier. Grâce à ce travail, les acteurs du territoire peuvent facilement observer les transformations des paysages et s'efforcer d'en comprendre les moteurs.

Mais comment savoir si les changements observés sont significatifs dans la transformation du paysage ou anodins ? Pour y répondre, le ministère a soutenu plusieurs programmes de recherche dont un portant sur le paysage et le développement durable.

Expérience : Observatoire photographique transfrontalier des paysages - Parc naturel transfrontalier du Hainaut.

Le Parc naturel régional transfrontalier du Hainaut, qui réunit le Parc français Scarpe-Escaut et le Parc belge des Plaines de l'Escaut, a créé son observatoire photographique. Les campagnes photographiques réalisées à partir de soixante points de vue - représentatifs de la diversité des paysages, des thématiques et enjeux du territoire - illustrent leurs évolutions.

L'outil est doté d'une seconde fonction. Il est également utilisé pour sensibiliser la population. Rendu accessible par un site internet, le fonds photographique s'enrichit des commentaires et des clichés des habitants. Il se prolonge aussi par un concours photographique «Paysages d'hier et d'aujourd'hui». et par une exposition itinérante dans laquelle on retrouve des témoignages d'habitants sur leurs perceptions de «leur» paysage.

Pour en savoir plus : www.observatoire-paysages.pnth.eu

**3^{ème} outil : la concertation et le plan de paysage**

Une politique du paysage ne peut être efficace que si elle est prise en compte dans les autres politiques. La convention précise ainsi que chaque autorité compétente s'engage à intégrer les paysages dans ses politiques qui peuvent avoir un effet direct ou indirect sur eux.

Comment les pays procèdent-ils pour diffuser leurs ambitions paysagères dans les autres champs de décision ? En organisant d'abord une concertation verticale entre les acteurs qui ont une stratégie territoriale impactant le paysage, tels que l'Europe, l'Etat, les Régions, Départements, intercommunalités et ménages français.

Le MEDDTL considère en effet que «*si l'on n'en parle pas, le paysage n'existe pas*». J-F Seguin.

Ils créent ensuite les conditions d'une concertation horizontale, afin d'y intégrer un volet paysage dans chaque politique sectorielle. Les acteurs et utilisateurs de l'espace peuvent notamment élaborer un plan de paysage pour transcrire leur projet commun pour le paysage. Cette démarche, définie en 1993, permet aux autorités mettant en place des politiques publiques de formuler les objectifs de qualité paysagère. Il existe environ deux cents Plans de paysage sur le territoire français (un seul dans la région Nord-Pas de Calais), surtout dans les zones peu urbanisées, qui réfléchissent le territoire dans son ensemble et relient les documents «fondamentaux» d'urbanisme (SCOT, PLU...).

L'intégration paysagère est demandée depuis 18 ans en France

- La loi de 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages a renforcé les exigences de prise en compte du paysage dans les politiques sectorielles. Toutefois on observe que les volets paysagers sont orientés en premier lieu vers les objectifs des politiques sectorielles et que les objectifs paysagers se trouvent progressivement décalés les uns des autres et parfois en contradiction.
- Les plans de paysage outils créés par la loi, permettent d'explicitier les objectifs de qualité paysagère, auxquels l'ensemble des politiques sectorielles peut contribuer, et de mettre d'accord tous les acteurs qui modifient les paysages. Plutôt que de faire des plans de paysage des outils formatés, il est ainsi préférable de les considérer comme une démarche de projet de territoire. En effet, si l'on utilise des plans de paysage comme des outils juridiques spécifiques, les politiques sectorielles se trouveront libérées de la prise de compte des paysages, dans un projet autoroutier ou d'extension urbaine par exemple.

4^{ème} outil : la compétence des professionnels

Si les paysages changent, les paysagistes doivent évoluer eux aussi et être en capacité de répondre aux demandes des acteurs des territoires. Chaque année depuis 6 ans, les écoles de paysages se réunissent pour veiller à l'intégration de la convention européenne du paysage dans les programmes d'études.

Depuis 10 ans, les ministères chargés de l'écologie et de l'urbanisme encouragent les agents à avoir recours aux conseils de professionnels rompus à la maîtrise d'œuvre.

1^{ère} application de la convention

Gérer les paysages dans une démarche partenariale : l'opération «Grand Site des Deux Caps»



L'Etat et les collectivités ont amplifié l'ambition paysagère de protection et de mise en valeur du site classé des Deux Caps. Avec l'Opération Grand Site (OGS) ils apportent une réponse aux problèmes liés à la sur fréquentation touristique de ce site remarquable sur le plan du paysage. Cette labellisation, ayant obtenu début janvier 2011 un avis favorable de la commission supérieure des sites, paysages et perspectives, fixe la feuille de route des actions pour les 20 ans à venir, dans le sens de la convention européenne des paysages.

Trouver l'équilibre entre les intérêts publics et privés

L'opération Grand Site des Deux Caps aménage le linéaire côtier entre Calais et Boulogne pour préserver les milieux naturels de la sur-fréquentation. Depuis 1998, sa stratégie de recul sur le Cap gris nez et Cap blanc nez consiste à transférer les chemins de promenade et les aires d'accueil au bord des routes et vers les secteurs urbanisés pour protéger et restaurer les bords de falaise. Cette stratégie s'inscrit dans la durée, jusqu'en 2050, pour s'adapter à l'augmentation progressive de l'affluence.

Une intercommunalité précurseur en matière de paysage

La Communauté de communes de la Terre des deux caps a fait du paysage un élément structurant et fédérateur de son projet de territoire : elle l'a placé au centre du SCOT de la Terre des deux caps, qui vient d'être approuvé. Martial Herbert, Président de l'intercommunalité, explique l'origine de la sensibilité et de la réflexion paysagères au sein de l'institution. Le premier : la présence sur le territoire du Parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale, depuis 2001, défenseur de la qualité paysagère. Le deuxième : l'élaboration dans la concertation, en 1994, d'un plan de paysage pour la reconstruction du paysage sur le bassin carrier de Marquise et son évolution pour les trente années à venir.

«Sur la côte, le décor façonné par l'Homme s'arrête d'un coup pour s'ouvrir sur la mer. Les falaises créent une rupture totale entre les terres et l'horizon. Le paysage puissant du Grand site des Deux Caps est l'un des plus emblématiques de la région Nord-Pas de Calais».

L'Etat et les élus ont, avec l'aide de l'École nationale du paysage de Versailles, défini et qualifié les paysages du Grand site des caps. Trois paysages se démarquent : les paysages du littoral et de l'arrière-littoral, les paysages de l'arc urbain et industriel et les monts et vallons entre Slack et Wimereux.

Ils sont qualifiés d'«ondoyant», en raison des lignes fuyantes des campagnes, des champs et des vagues et d'«insolite», en référence à la verticalité des falaises, carrières et blockhaus. L'étude rappelle aussi l'importance de préserver les vues dégagées, au détriment du développement irraisonné du boisement, pour conserver la qualité paysagère de ce territoire.

Penser le paysage en amont des projets d'urbanisme

Le Parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale invite, depuis 1997, les communes et intercommunalités à faire réaliser par un cabinet d'études une analyse paysagère avant de s'engager dans les documents d'urbanisme. Sensibilisés aux enjeux paysagers, les élus sont ainsi en mesure d'intégrer la dimension paysagère dans leurs documents d'urbanisme et de viser des projets d'aménagement plus qualitatifs. La Communauté de communes de la Terre des deux caps a rendu obligatoires ces études paysagères ainsi que leur traduction réglementaire dans les PLU, et considère qu'il rassemble tout le monde autour d'un thème commun et mobilisateur.



Site des Caps - Auteur : H. Lefort - Juillet 2007

2^{ème} application de la convention

Écouter les attentes entre villes et campagnes : la métropole lilloise

La métropole lilloise, dont l'extension est consommatrice de paysages, porte des ambitions paysagères et environnementales en plus de ses ambitions économiques. Elle s'est réconciliée avec sa composante rurale au point de se voir décerner en 2009 le Grand prix européen du paysage pour le Parc de la Deûle.

L'agglomération lilloise est un territoire de 350 km², à moitié agricole et à moitié urbain. Son paysage se caractérise par un nombre important de villes, villages et bourgs et par une diversité des terroirs agricoles aux identités fortement marquées (Weppes, Mélantois, Ferrain...) et séparés par des vallées riches sur les plans écologiques et identitaire (vallée de la Marque, de la Deûle, de la Lys...).

Un vaste projet paysager dialogue avec le monde agricole

A la périphérie de la métropole lilloise, un dialogue se crée depuis plus de quarante ans avec le monde agricole à travers un vaste projet paysager : le Parc de la Deûle. Le projet de parc est né, dans les années 1960, de la crainte des urbanistes de voir se souder les deux agglomérations de Lille et Lens dans une vaste conurbation. Ils décident de créer un lien vert et d'y joindre un projet technique destiné à épurer les eaux de la Deûle pour alimenter les nappes phréatiques. Les premiers aménagements se sont concrétisés entre 1997 et 2004.

Ce projet est mené dans une relation d'échanges avec le monde agricole. Pierre Geneau, rapporte que Lille Métropole Communauté Urbaine a eu le souci de consommer un minimum de surfaces agricoles dans la zone déclarée d'utilité publique et a aidé les exploitants agricoles à diversifier leur activité et à accueillir du public. Elle les a formés et aidés financièrement à intégrer le siège de leur exploitation dans le paysage. La collectivité a aussi créé un réseau d'agriculteurs et les a aidés à réaliser des aménagements sur les espaces agricoles, tel le land-art.



Sur le chemin vers Frelinghiem- Auteur : H. Lefort - Août 2010

Le Conseil de l'Europe et la France récompensent le Parc de la Deûle-Lille métropole

Le Parc de la Deûle a remporté le Prix national du paysage en 2006 et le Prix du Conseil de l'Europe en 2009. Ce dernier a été institué par l'article 11 de la convention européenne du paysage. Seules deux autres opérations françaises ont été primées à ce niveau international : le Parc Saint-Pierre à Amiens en 2005, le Parc des Cormailles à Ivry-sur-Seine en 2007.

Création de nouvelles cohabitations urbanité-ruralité

Pour Benoît Poncelet, directeur du CAUE du Nord, les nouveaux intrants dans la composition paysagère et les lieux de rupture d'harmonie ne doivent pas systématiquement être considérés de manière négative. Il prend l'exemple de la commune d'Englos, commune agricole des Weppes, qui est parvenue à produire des espaces nouveaux et exemplaires à la frange de son centre commercial et de l'autoroute A25 qui la traverse. Depuis plus de dix ans, une équipe de paysagistes aménage les talus de remblais de l'autoroute pour donner à relire le vallon auquel la commune est adossée. Englos a remporté le Prix de l'art urbain en 2008.

À l'échelle fine des exploitations agricoles, le CAUE révèle les dynamiques à l'œuvre entre ville et campagne et les enjeux pour les paysages. Certaines exploitations sont restées dans la continuité de leur vocation agricole, d'autres se sont diversifiées ou ont muté. Chaque cas de figure produit un paysage différent : poche d'agriculture en ville pour le premier, cœur de nature à la fois lieu d'exploitation et d'accueil pour le deuxième, parc d'agriculture agricole privé pour le dernier.

En débat...

Les relations entre la ville et la campagne sont encore ambiguës : en tant que consommateur, l'urbain apprécie la proximité d'un producteur, mais en tant qu'habitant, il tolère moins bien la présence d'une exploitation agricole près de chez lui. Faut-il laisser faire l'action de l'Homme sur les territoires agricoles métropolitains ou revendiquer leur identité ? Comment traiter les lisières entre les espaces habités et les espaces cultivés ? Doit-on donner à lire les franges urbaines ?

Le devenir d'un site placé sous le regard de la nation

Alain Bernard, maire de Bouvines, est un élu dépositaire d'un patrimoine paysager historique : sa commune domine la plaine où s'est déroulée, en 1214, la bataille de Bouvines, fondatrice de la nation française. Ce qui rend le lieu encore plus exceptionnel, c'est qu'en Europe les lieux de bataille sont rarement, comme le sites de Bouvines, vierges de toute infrastructure



Plaine et église de Bouvines - Auteur : H. Lefort
Août 2010

et comparables à ce qu'ils étaient il y a huit siècles. Mais l'importance de l'évènement historique et la valeur historique du lieu doivent pour Alain Bernard, composer avec la réalité économique, celle des élus qui ont des ambitions d'expansion urbaine et des agriculteurs qui envisagent d'étendre ou déplacer leur exploitation sur la plaine. Une procédure est en cours pour l'inscrire en tant que "site classé" devant la nation Française. L'enquête publique permettra à l'Etat d'entendre démocratiquement le monde rural et les élus, en accord avec les objectifs de la convention européenne des paysages.

«L'homme façonne les paysages, mais dans certains cas, ces paysages font l'Histoire».
Alain Bernard, maire de Bouvines.

3^{ème} application de la convention

Redessiner une nouvelle image, plus positive, pour le territoire : le Bassin minier

L'ex-Bassin minier se construit une nouvelle image à travers sa candidature au Patrimoine mondial de l'Unesco. Le label «Patrimoine mondial de l'Unesco, comme celui des Grands Sites ou du Grand Prix européen, est un bon moyen de rassembler toutes les parties prenantes et de fédérer les énergies autour de la qualité paysagère.

En juin 2012, une candidature pour inscrire le paysage du bassin minier au patrimoine de l'UNESCO sera présentée. Depuis 2003, sous le pilotage de l'association «Bassin Minier Uni», les acteurs travaillent à transformer le regard négatif sur ce territoire en un regard positif. Ils révèlent la valeur universelle et exceptionnelle du patrimoine historique et du paysage.



Les partenaires ont commencé par réaliser un important travail d'étude et d'inventaire de l'héritage technique, social, paysager et historique sur le patrimoine méconnu des mines.

Le paysage du Bassin minier est un paysage culturel, en grande partie construit par l'Homme. Il est fait d'un héritage à la fois technique (fosses, chevalements, terrils, infrastructures de transport), social (corons, habitat pavillonnaire et patronal, cités-jardins, écoles, équipements de loisirs, centres médicaux et culturels) et administratif (grands bureaux ou sièges des compagnies minières).

Le paysage patrimonial du Bassin minier raconte une histoire, celle du travail à la mine, des luttes sociales, des grèves, grandes catastrophes, des pratiques sociales et de l'immigration de vingt-neuf nationalités dans le Nord et le Pas-de-Calais, selon les termes de Catherine O'Miel, directrice de Bassin Minier Uni.

Le paysage minier : l'unité dans la diversité

Catherine Bertram, directrice d'étude à la Mission Bassin Minier, explique que l'inventaire des composantes paysagères a permis d'identifier seize paysages homogènes et remarquables, nés de la rencontre du socle préexistant et de l'histoire industrielle du territoire : le cœur minier vallonné de l'Ouest, le cœur urbain de la Gohelle, l'étang d'affaissement de Rieulay et les prairies humides de la Scarpe... Cette étude plonge jusqu'aux « particules élémentaires » : les quartiers miniers remarquables, le carreau de la cité minière, les lieux de vie du mineur...

Le périmètre proposé au Patrimoine mondial de l'Unesco se compose de 87 communes, 124 cités minières, 51 terrils, comprend plus de 3900 hectares, 25 % du patrimoine minier existant et une zone tampon. En plus de cette démarche, 72 biens sont présentés à l'inscription au titre des monuments historiques, des maisons de mineurs, notamment. Autre démarche en cours, mais plus récente : le classement en "site", selon le code de l'environnement et la loi du 9 mai 1930, qui offrira une plus grande cohérence et lisibilité à cette mosaïque de paysages à travers le fil rouge des cavaliers de mines.

Protéger un paysage sans bloquer ses évolutions

Comment ce patrimoine sera-t-il géré ? La réglementation des Bâtiments de France ne suffira pas, selon Catherine Madoni, chef du service territorial de l'architecture et du patrimoine du Pas-de-Calais, à le préserver. Le Service territorial de l'architecture et du patrimoine (STAP), service de l'Etat, accompagne sur le terrain la maturation des projets. Un groupe matériaux a ainsi été créé pour aider les propriétaires privés à rénover leur logement dans le respect de son identité.

Comment gérer ce paysage une fois qu'il sera protégé ? La convention européenne invite en effet les acteurs du territoire à élaborer une stratégie de gestion. Si la directive paysagère ne semble pas adaptée à l'échelle du Bassin minier, le plan de paysage pourrait en revanche servir d'outil stratégique. Il pourrait contenir des actions simples à mettre en œuvre avec les propriétaires de logements et le Conseil général détenteur de nombreux espaces naturels. Les cités minières qui ne font pas l'objet d'une protection au titre des monuments historiques pourraient devenir des sites inscrits... Là encore, les STAP aideront à mûrir cette étape d'émergence des sites.

En débat...

Les élus du Bassin minier doivent concilier la protection de ce qui fait la valeur du territoire et du paysage et l'évolution de leurs villes. La ville de Lens composée à 60 % de logements miniers n'a plus de foncier disponible pour ses évolutions futures.