

# Gérer le paysage, un enjeu majeur de l'aménagement du territoire

Claude Feltz

Faculté universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux

Converser, entrer en dialogue avec les autres disciplines du paysage nécessite, dans un premier temps, de positionner la spécificité de l'approche de l'aménagement du territoire parmi elles. Cette mise en contexte passe par une présentation succincte de la genèse et de la consolidation de la discipline. On en définit ensuite le champ général, dans lequel peut être située la question du paysage dans son émergence et son difficile positionnement parmi la tendance fonctionnaliste originelle, puis sa situation actuelle à l'heure de la convention européenne du paysage. Cette évolution implique de situer la nécessaire adaptation méthodologique de la pensée disciplinaire. On présentera enfin les divers enjeux et outils d'aménagement du paysage selon les échelles territoriales d'appréhension et de décision.

## 1. GENÈSE ET DÉVELOPPEMENT DE LA DISCIPLINE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La discipline de l'aménagement du territoire prend racine dans deux champs politiques puis disciplinaires, disjoints à l'origine : l'urbanisme d'une part et l'action régionale d'autre part.

D'un côté en effet, l'art de bâtir les villes et d'ordonner leur développement est le propre des sociétés « civilisées<sup>1</sup> ». Il remonte aux premiers foyers de civilisation, en particulier à ceux qui ont marqué la nôtre (les foyers est-méditerranéens ou levantins) et qui ont inventé successivement l'agriculture, la ville et l'écriture. Puis, avec les Phéniciens, la ville (et sa gestion) a gagné dès la fin du deuxième millénaire avant Jésus-Christ le pourtour méditerranéen, avant de se diffuser à l'Europe entière pendant le premier millénaire de notre ère. Dès cette époque lointaine, Vitruve (contemporain de Jules César) discourait déjà dans ses « Dix livres d'architecture » sur « la disposition des édifices selon la particularité des lieux » (Vitruve, 1979). Cependant, c'est le traité d'Alberti « *De re aedificatoria* » (1452) que Françoise Choay (1980) désigne comme instaurateur du champ de la discipline de l'urbanisme.

Depuis la Renaissance, ce champ disciplinaire s'est amplifié, diversifié voire bipolarisé en mouvements contradictoires, on y reviendra.

De l'autre côté, depuis toujours également, les sociétés humaines ont des manières spécifiques (explicites ou implicites) de marquer, ou plus largement d'organi-

ser et de mettre en valeur leur territoire. Pensons pour nos sociétés occidentales aux Romains avec leurs *viae* romaines, leur *limes* pour la protection des frontières, leurs *villae* de « colonisation » du territoire.

Plus proche de nous, c'est sans doute Vauban qui assumait le mieux, dans la France de Louis XIV, la continuité d'échelles et de moyens de la gestion « stratégique<sup>2</sup> » du territoire : depuis sa systématisation technique d'architecture militaire du rempart, l'urbanisme des villes fortifiées (centrées sur leur place d'Armes), l'organisation territoriale en un chapelet de villes fortes sur les frontières tant continentales<sup>3</sup> que maritimes, gardiennes du territoire national, jusqu'à sa proposition d'économie publique de la dîme royale (Les amis de la Maison Vauban, 1998).

C'est cependant dans l'entre-deux-guerres, voire à l'immédiat après-guerre 1940-1945, que la plupart des auteurs (Monod, De Castelbajac, 2002) situent la naissance et la diffusion des pratiques d'aménagement du territoire. En effet, la profonde dépression économique des années 1920-1930 a suscité des actions d'intervention publique<sup>4</sup> visant à soutenir spécifiquement le redéploiement des régions les plus touchées par la crise économique et les restructurations industrielles corollaires. Ces actions inauguraient une gestion corrective par l'État des disparités économiques régionales, origine du concept d'aménagement régional.

<sup>2</sup> Ici au sens militaire du terme mais glissant vers le civil par ses mesures financières.

<sup>3</sup> cfr son « Pré Carré » à la frontière nord de la France.

<sup>4</sup> Transposant au territoire la proposition de l'économiste Keynes, appelant l'intervention des investissements publics pour amortir, dans les phases de régression, les effets sociaux des cycles économiques.

<sup>1</sup> Au sens étymologique du terme dont la racine latine renvoie au citoyen (*civis*) et à la cité (*civitas*) et selon lequel le propre de la société civilisée serait la ville.

## 2. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, UNE DÉFINITION BELGE ET WALLONNE PARMIS D'AUTRES...

Le vocable « aménagement du territoire » recouvre en effet à la fois le processus de gestion publique du territoire mis en place par la sphère politique et défini dans ses valeurs et ses moyens par des lois et règlements, d'une part et, d'autre part, la discipline scientifique et technique de planification et gestion territoriales qui développe des outils de diagnostic, proposition, composition/ordonnancement et évaluation territoriale comme système d'aide à la décision publique relative à la gestion du territoire.

La notion d'aménagement du territoire n'a cependant pas partout la même signification. En France, ces mots désignent de manière plus restreinte l'aménagement régional, soit la politique publique de cohésion territoriale de l'État nation. Inauguré par le cri d'alarme de Gravier (1947) « *Paris et le désert français* », la politique régionale vise à contenir dans des limites acceptables les disparités économiques entre les régions<sup>5</sup>. L'action régionale fait maintenant partie des politiques de cohésion territoriale à l'échelle de l'Union Européenne.

En Belgique (dont en Wallonie) le concept d'aménagement du territoire a été fixé par la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962<sup>6</sup> qui a coordonné l'ensemble des outils de gestion territoriale depuis le niveau « régional » (de l'époque) jusqu'au niveau local de l'urbanisme par les PPA<sup>7</sup>. Dans notre vocabulaire wallon, l'aménagement du territoire englobe ainsi l'ensemble des politiques et pratiques administratives qui touchent et organisent le territoire, depuis l'échelle régionale jusqu'aux échelles les plus fines de l'urbanisme (composition et gestion urbaine), de la planification territoriale stratégique d'orientation à la planification opérationnelle, soit de la programmation à la mise en œuvre par des actions matérielles de réalisation.

Aussi, pour nous, l'aménagement du territoire recouvre-t-il « verticalement » toutes les échelles territoriales<sup>8</sup> et s'impose-t-il comme mode de gestion

<sup>5</sup> Elle s'est concrétisée dans les années 1950-1960 particulièrement par la décentralisation (industrielle, urbaine et politico-administrative), le déséquilibre majeur en France s'exprimant entre la région capitale de l'Île-de-France et le reste de l'Hexagone et des Dom/TOM.

<sup>6</sup> Actualisée pour la Région wallonne dans le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP).

<sup>7</sup> Plan Particulier d'Aménagement, recouvrant généralement les plans de composition de nouveaux quartiers ou d'espaces verts.

<sup>8</sup> Des plus larges aux plus fines, soit de l'Union Européenne au quartier.

« transversale » dans la mesure où le territoire résulte de (et médiatise) une superposition ou un croisement de logiques combinant les facteurs biophysiques, le milieu humain et son cadre de vie, les fonctionnalités économiques de production et les formes ou morphologies (culturelles) d'appropriation et d'organisation territoriales.

## 3. LE DIFFICILE POSITIONNEMENT DU PAYSAGE DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Examiner la place du paysage dans la gestion du territoire en Wallonie impose d'analyser les textes et les faits qui ont positionné progressivement le paysage comme enjeu de l'aménagement du territoire, mais aussi les résistances rencontrées en même temps que les courants de pensées qui les ont encadrées.

Lors de la communication orale, nous avons détaillé les avancées progressives des lois et pratiques directes ou indirectes dans le droit belge puis wallon. La Directrice générale de l'Aménagement du Territoire, Danielle Sarlet, développant cet aspect dans sa contribution, il est inutile de les détailler ici (voir aussi Feltz, 2004).

Il importe cependant d'en retenir que, pendant la presque totalité du 20<sup>e</sup> siècle, la question du paysage a continûment hésité entre avancées et piétinements, qu'elle a été majoritairement traitée dans le champ de l'esthétique (de manière quelque peu élitiste) et que, à l'instar des réserves naturelles, seule « l'exception paysagère » a été concédée à la tendance esthétique et culturaliste par le modernisme fonctionnaliste dominant<sup>9</sup>. Il a fallu attendre la dernière décennie du 20<sup>e</sup> siècle pour enregistrer les avancées les plus significatives couronnées par la Convention européenne du paysage et qu'y soit affirmée la diversité des dimensions et des valeurs du paysage.

Dans la mesure où, en tant que morphologie et non processus, le paysage (image de ce que l'on voit du territoire, appréhendée comme image d'attachement, image esthétique ou comme structure expressive de

<sup>9</sup> Les années 1970-1980 voient bien apparaître quelques outils « techniques » visant à anticiper et limiter les impacts paysagers d'opérations envisagées : il s'agit tant de l'« évaluation des sites » préalable à tout remembrement légal des biens ruraux, puis en 1985 de l'« évaluation des incidences des projets sur l'environnement » dont sur les paysages. L'expérience a cependant montré que, pas plus pour les remembrements que pour tous les divers projets de construction, ces outils techniques d'évaluation d'impacts n'ont vraiment conduit à mieux gérer les paysages. En effet, quand il apparaissait que l'opération était incompatible avec l'objectif de qualité du paysage concerné, celle-ci a rarement été abandonnée, tout au plus réduite ou masquée.

l'histoire du territoire) échappait à la pensée fonctionnaliste, les débuts de l'aménagement du territoire furent « gênés aux entournures » par la question du paysage. Les racines de cette position ambivalente de l'aménagement du territoire par rapport au paysage sont sans doute à chercher dans l'opposition entre les deux courants de pensée qui tiraillent, selon Choay (1988) depuis le 19<sup>e</sup> siècle, le pré-urbanisme puis l'urbanisme. L'auteur distingue en effet deux tendances antagonistes à savoir, d'une part, le « modèle spatial progressiste » qui, dans une logique d'hygiène et de zonage fonctionnel clair, laisse dans la ville des ouvertures pour les espaces verts entre des unités fonctionnelles éclatées, aboutissant à ne plus vraiment distinguer la ville de la campagne et, d'autre part, le « modèle spatial culturaliste » calqué sur le modèle de la ville européenne bien circonscrite, contrastant avec la nature environnante où la culture et l'art ont une place prépondérante. Il y a donc lieu de reconnaître et d'assumer clairement que la question du paysage en aménagement du territoire est par essence culturaliste et, en conséquence, que les concepts fonctionnalistes (Feltz, 1996) de l'aménagement du territoire sont inopérants en cette matière.

#### **4. LES MÉTHODES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À L'HEURE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE**

Par la Convention européenne (Conseil de l'Europe, 2000), le paysage est aujourd'hui reconnu en droit comme une des valeurs de l'aménagement du territoire. Aussi, le paysage n'est-il plus seulement un indicateur de qualité de l'aménagement du territoire mais il en est devenu un enjeu, un objectif de qualité à atteindre, un patrimoine à préserver qu'il soit rural ou urbain, industriel ou végétal. En outre, la qualité du paysage ne renvoie plus à la seule appréciation esthétique individuelle mais à une qualification sociale, symbolique, patrimoniale, etc., intégrant les divers regards sur le paysage géographique, écologique, esthétique, identitaire.

Il faudra cependant tirer l'ensemble des conséquences et implications de cette reconnaissance jusqu'au niveau de la méthodologie de la planification territoriale.

En effet, cette reconnaissance de la place du paysage comme enjeu et comme valeur de l'aménagement du territoire, parmi celles énoncées par l'article 1<sup>er</sup> du CWATUP, appelle une inversion méthodologique. Celle-ci doit conduire à positionner le paysage non plus dans le champ des contraintes restrictives pesant sur l'activité mais dans celui des valeurs et potentialités du territoire. Cela implique de l'inscrire parmi les ressources de son développement que l'on doit par conséquent

(au minimum) maintenir à son niveau de potentiel actuel, sinon le développer, pour céder aux générations futures un plus haut niveau que celui actuel<sup>10</sup>.

La pensée fonctionnaliste avait, en effet, induit dans la méthodologie de planification une chaîne conceptuelle « productiviste » donnant le *prima* à la dynamique économique qu'il convenait d'« insérer » au mieux sur le territoire. La question du paysage y intervenait (au mieux) comme contrainte limitante, éventuellement dans la détermination morphologique de réalisation, ou (au pire) dans le masquage d'une nouvelle activité non intégrée par des artifices éhontés comme la caricaturale haie de thuya et, très exceptionnellement, comme exclusif de l'activité envisagée.

L'inversion méthodologique nécessaire conduit à considérer dorénavant les patrimoines du territoire non plus comme des contraintes mais comme des ressources et des utilités ou fonctions à part entière du territoire. Ce faisant, le diagnostic d'aménagement du territoire s'oblige à identifier, caractériser et évaluer ses patrimoines (dont le paysage) au même titre que les autres ressources sociales et économiques des territoires, pour en inférer (Feltz, 2003) et aider à construire des propositions de développement et d'aménagement cohérentes avec le territoire concerné.

#### **5. THÉMATIQUES ET ENJEUX PRINCIPAUX DE LA GESTION DES PAYSAGES EN WALLONIE EN 2004**

Les mouvements conjugués, environnementaliste et patrimonial, émergent dans les années 1970 ont pu conduire à une attitude de « touche pas à mon paysage » aussi appelé « Nimby » ainsi qu'à une logique de protection « mise sous séquestre » des patrimoines, dont paysager.

Le paysage étant cependant à la fois la résultante et en même temps l'expression de l'évolution de la société dans son rapport au territoire, la mission du gestionnaire du territoire s'impose donc comme jeu de la « corde raide » balançant entre maintenir les caractéristiques d'un paysage (en y arrêtant le temps et la vie) et « prendre acte » ou « compter les coups » de toutes les transformations apportées au territoire par l'ensemble des acteurs et activités en évolution constante.

L'enjeu de l'aménagement du territoire sera donc de proposer des positions et arbitrages réfléchis, ouverts à la liberté d'entreprendre et à la dynamique des activités et des représentations, mais ayant en point de mire le second objectif de transmission aux générations futures d'un territoire hérité enrichi (et non appauvri) des valeurs d'aujourd'hui.

<sup>10</sup> Critère de « durabilité » de notre développement territorial.

Pour l'aménageur du territoire, la gestion paysagère du territoire se conjugue à diverses échelles où varient les problématiques, les enjeux et les moyens spécifiques, que l'on voudrait rapidement passer en revue.

Le niveau régional est, par essence, l'échelle de la planification « stratégique », c'est-à-dire une planification d'orientation générale et de désignation d'objectifs à atteindre. C'est en même temps celle du « normatif », c'est-à-dire la fixation de règles générales communes applicables à l'ensemble du territoire régional.

Mais la gestion des paysages passe obligatoirement en préalable par leur connaissance et l'inventaire paysager en est donc la base indispensable. C'est à cette tâche que s'est attelée la CPDT par l'établissement d'une méthodologie analytique de caractérisation et de qualification des paysages de l'ensemble de la région wallonne. Cet inventaire doit servir de base pour désigner les objectifs de qualité à assumer dans chacun des territoires paysagers (en rapport avec leurs caractéristiques et valeurs) selon un schéma stratégique de gestion des paysages de la région wallonne. Selon les caractéristiques et valeurs de chacun, les actions doivent viser à :

- protéger les paysages exceptionnels ou remarquables pour leur conserver leur valeur de témoin ;
- encadrer l'évolution des paysages communs u bains, ruraux, naturels et industriels pour en préserver tant la diversité régionale que la spécificité locale dans l'évolution sociale et économique indispensable du territoire ;
- requalifier les paysages dégradés par des opérations de réaménagement.

C'est également à cette échelle territoriale et ce niveau décisionnel que doivent se raisonner un certain nombre de grandes évolutions des paysages face à des enjeux stratégiques d'intérêt régional, comme, par exemple, la perte d'identité des paysages urbains et ruraux liée à l'étalement urbain, à la désurbanisation des villes et à la rurbanisation de nos campagnes, la multiplication des grandes infrastructures de communication (autoroutes, TGV), mais aussi l'exurbanisation des zones d'activités, ainsi que la prolifération des infrastructures énergétiques comme les lignes HT et les champs éoliens, etc.

L'ensemble de ces mutations nécessitent une réflexion et des choix stratégiques régionaux pour gérer ou réorienter les tendances par des actions d'intégration ou correctives.

L'échelle sous-régionale est la plus adaptée à la mise en œuvre normative et à la transcription sous-régionale des options stratégiques régionales, en même temps qu'à la gestion des enjeux supracommunaux.

Le plan de secteur associé à cette échelle en Wallonie constitue un outil puissant de régulation des affectations du sol permettant d'encadrer une gestion « sitologique » fine.

Cette échelle et son plan supracommunal d'affectation réglementaire des sols permet (ou aurait pu permettre) de mettre en œuvre une gestion adéquate de la diversité sitologique et morphologique de l'habitat urbain et rural par région agro-géographique voire par territoire paysager comme la délimitation de nouvelles zones d'activités ou le tracé précis de grandes infrastructures, par exemple.

Enfin, l'échelle locale est plus celle de l'identification précise des sites d'enjeu, des unités et vues paysagères caractéristiques, peu atteintes, harmonieuses ou d'attachement local, proméritant une gestion de préservation tout autant que la gestion spécifique des enjeux locaux, à savoir : les caractéristiques propres de l'habitat et de son rapport spécifique au paysage ; la gestion des sites particuliers ; la gestion d'enjeux et de pressions territorialement circonscrits ; la gestion d'impacts locaux, etc.

L'échelle communale est donc tout autant celle de la connaissance fine, documentée ou populaire, des significations, des attachements ou des dynamiques propres. C'est aussi celle de l'action d'intervention paysagère de recomposition ou requalification de sites dégradés, celle de la mise en valeur et de la gestion continue des points de vue, des parcours de découverte, celles des « aménagements » paysagers pris en charge par une conception d'architecture paysagère.

## 6. CONCLUSION

Malgré un héritage disciplinaire difficile et un ajustement méthodologique en progrès, comme processus de planification et de gestion territoriales, l'aménagement du territoire est « responsable » du paysage qui en est tant le résultat que l'expression de ses valeurs et de sa capacité à réguler. Par la Convention européenne, le critère paysager n'est plus dans l'ordre de l'« additionnel » de la gestion territoriale, mais en est devenu une valeur première et un des objectifs de qualité. Il appartient à l'aménageur pour la construction des outils, au politique pour l'affirmation des valeurs et l'orientation des choix stratégiques ainsi qu'à son bras administratif pour leur transcription dans la gestion quotidienne, de mettre à jour leurs bagages et attitudes respectifs pour que, au départ de leur grande diversité et des spécificités héritées, les paysages de demain se soient enrichis et non appauvris de la société d'aujourd'hui.

## Bibliographie

- Choay F. (1980). *La règle et le modèle - Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*. Paris : Éditions du Seuil, Collection Espacements, 382 p.
- Choay F. (1988). Pré-urbanisme. In Merlin P. , Choay F. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris : PUF, 723 p.

- Conseil de l'Europe (2000). *Convention européenne du paysage*. Strasbourg.
- Feltz C. (1996). L'aménagement du territoire, entre urbanisme et environnementalisme ou l'apprentissage de la pluridisciplinarité. *Environ. Soc.* **15/16**, p. 129–145.
- Feltz C. (2003). L'évaluation environnementale des plans et schémas d'aménagement en Wallonie, le point de vue du concepteur d'aménagement ou la méthodologie de la planification environnementale prise entre les objectifs de la directive européenne et les habitudes récentes du droit wallon de l'évaluation des incidences. *In Actes du Colloque de Association Internationale d'évaluation d'Impact à Liège en juin 2002*. Montréal, Canada : Secrétariat Francophone de l'A.I.E.I., p. 91–101.
- Feltz C. (2004). Paysage et aménagement du territoire en Wallonie en 2004 : État de la législation, avancement des recherches de la CPDT et réflexions sur les enjeux et outils de la gestion du paysage en Wallonie. *In Actes des 4<sup>e</sup> rencontres de la Conférence Permanente du Développement Territorial, « Territoires, urbanisation et paysages » à Liège, 19 novembre 2004*. Namur, Belgique : CPDT, Ministère de la Région wallonne, DGATLP, p. 19–29.
- Gravier JF. (1947). *Paris et le désert français*. Paris : Flammarion.
- Monod J., De Castelbajac P. (2002). *L'aménagement du territoire*. 11<sup>e</sup> éd. mise à jour. Paris : PUF. Collection « Que sais-je » 187, 127 p.
- Les Amis de la Maison Vauban (1998). *Vauban sa vie, son œuvre*. Saint-Léger-Vauban, 101 p.
- Vitruve (1979). *Les dix livres d'architecture*. Traduction intégrale de Claude Perrault, 1673, revue et corrigée sur les textes latins et présentée par André Delmas. Paris : Baland, 350 p.