
Développer la culture du paysage chez les acteurs locaux : la démarche du Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée à l'épreuve de la pression urbaine

Developing the culture of landscape among local stakeholders : the approach of the regional nature park of the “Narbonnaise en Méditerranée” under urban pressure

Pierre Dérioz, Philippe Béringuier et Maud Loireau

- 1 En dépit de ce qui a pu être écrit sur l'émergence en Occident d'une « société de l'empaysagement » (Debarbieux, 2005) ou l'entrée dans une ère de l'« omnipaysage » (Jakob, 2009), la mobilisation du paysage en tant qu'enjeu et critère décisionnel en matière d'aménagement est encore loin d'aller de soi, tout particulièrement en France lorsqu'il est question d'extension des zones bâties à la périphérie des villes ou des villages. Interrogés à ce propos dans un contexte opérationnel, nombre d'élus locaux récusent toujours la pertinence de ce critère à propos de la délimitation des zones constructibles, ou à tout le moins minorent son importance au regard d'enjeux tels que le renouveau démographique du milieu rural, le développement économique et la création d'emplois, ou encore la sécurité routière et la fluidité du trafic (Dérioz *et al.*, 2009). Souvent disqualifiée au nom du caractère « subjectif » de ses modes d'évaluation, la qualité paysagère et sa prise en compte sont d'abord envisagées comme source de contraintes pour l'aménagement, non comme l'un de ses objectifs. Bien souvent, c'est « malgré » le paysage (Sgard *et al.*, 2010) et les freins éventuels qu'il peut opposer à la réalisation des projets que s'opère le développement urbain.
- 2 Il existe donc un décalage marqué entre ce type de posture, encore très répandu, et l'évolution du cadre réglementaire depuis les dernières décennies du XX^e siècle, qui a

progressivement légitimé et organisé la prise en compte du paysage comme l'une des dimensions de l'aménagement urbain (Blanc et Glatron, 2005). L'approche restreinte en termes « d'intégration » des constructions nouvelles introduite en 1976 par l'article R 111-21 du code de l'urbanisme¹ s'est ainsi vue considérablement élargie par les dispositions de la loi Paysage de 1993, qui marquait l'entrée explicite de la question du paysage dans le code de l'urbanisme et l'érigait en figure imposée des documents d'urbanisme d'échelle communale (POS) ou d'agglomération (schémas directeurs) (Thibault, 2000 ; Labat et Aggeri, 2013). Dans l'obligation faite aux POS de prendre en compte « *la préservation de la qualité des paysages* » et son articulation avec « *la maîtrise de leur évolution* » (article 3) se dessinait déjà une approche généraliste du paysage en tant que cadre de vie dynamique des populations, préfigurant celle de la Convention européenne du paysage (CEP, 2000), ratifiée par la France en 2006. Cette conception extensive, qui élargit les préoccupations paysagères à l'ensemble du territoire – aux paysages « ordinaires » et non aux seuls paysages remarquables – sous-tend la loi Alur (2014) et les « *objectifs de qualité paysagère* » qu'elle enjoint aux collectivités de se fixer au sein des documents d'urbanisme et plus globalement des projets de territoire (SCoT).

- 3 Souvent citée en référence en ouverture de ces documents, la manière ouverte et dynamique dont la CEP définit le paysage, et à laquelle souscrivent les auteurs, paraît avoir instauré en la matière une forme de consensus là où l'emportait généralement le débat – entre scientifiques, mais aussi sur le terrain – sur ce qu'est, n'est pas, ou pourrait être, le paysage (Donadieu, 2012 ; Domon et Ruiz, 2015). Ce consensus affiché s'articule aujourd'hui avec celui que suscite aussi la volonté du législateur d'agir en faveur de la préservation de la biodiversité en veillant au bon état des « continuités écologiques » : inscrite dans le code de l'urbanisme dès l'adoption du Grenelle 1 (2009) et l'amorce de l'identification à différentes échelles de la « *trame verte et bleue* », cette préoccupation a été renforcée par la loi ENE (2010). Dans la réflexion à conduire sur le traitement des interfaces entre les espaces urbanisés et leurs périphéries agricoles ou « naturelles », sur la « perméabilité » des aménagements ou sur l'identification des « *enjeux en matière d'intégration de la nature en ville* », il est d'ailleurs aussi question de trame paysagère. Pourtant, en dépit de la convergence des objectifs en matière de continuités écologiques, de qualité paysagère et de limitation de l'étalement urbain, le consensus sur les principes généraux résiste mal à l'épreuve du passage à l'opérationnel. Comme le souligne R. Melot (2011), cela s'explique sans doute en partie par « *l'absence de hiérarchisation entre [les] principes* » différents qui sous-tendent ces multiples injonctions à la compatibilité loin d'être toujours évidente, et par leur caractère souvent peu contraignant (nombreuses dérogations possibles, caractère facultatif des outils et des procédures introduits par la loi...). Et, comme le reconnaissait un paysagiste dont le bureau d'études opère dans la plaine languedocienne², « *[...] les enjeux sont d'un tel niveau, financier en particulier, que le paysage ne pèse pas lourd dans la balance...* ».
- 4 En s'interrogeant, à propos du « *paysage comme catégorie d'action* », sur « *comment passer d'une posture incantatoire à une pratique opératoire* », Y. Michelin et al. (2011) insistent sur ce hiatus persistant entre la place croissante prise par le paysage dans les politiques publiques (PPs) et les discours qui les entourent d'une part, et d'autre part les carences de leur mise en œuvre effective sur le terrain, qui se traduisent par différentes « *déviances* ». Parmi celles qu'ils évoquent, les plus couramment observables en matière de développement urbain sont probablement le « *laisser-faire* » (défaut de prise en charge par une PP) et le « *consensus de façade* », où l'affichage de principes généraux peu

contraignants masque la poursuite des pratiques habituelles. L'une comme l'autre témoignent d'un défaut d'appropriation par les acteurs locaux en charge de la gestion de l'urbanisme de cet ensemble de valeurs, principes, références, règles, procédures et normes (Candau *et al.*, 2007) dont la structuration progressive compose peu à peu une « culture du paysage » : le mot culture est entendu ici au sens restreint de culture socio-politique, administrative et technique à visée opérationnelle, dans le sens où il est employé pour parler de culture du projet (Boutinet, 1999) ou de culture de la participation (Sewell et O'Riordan, 1976). Cette culture de l'action en matière de paysage s'inscrit aussi dans des phénomènes culturels plus larges, notamment ceux dans lesquels s'enracine aujourd'hui l'affirmation diffuse d'une « *demande sociale de paysage* » (Luginbühl, 2001 ; Montpetit *et al.*, 2002). Toutefois, notre réflexion reste centrée sur les acteurs (élus, techniciens et professionnels) qui élaborent et mettent en œuvre les documents d'urbanisme, et sur leur aptitude à construire collectivement, à partager et à mobiliser une conception opérationnelle du paysage adossée aux grands principes qui sous-tendent la CEP : l'attention portée à l'ensemble des physionomies paysagères du territoire, la nécessaire prise en compte des « représentations habitantes » (Bigando, 2008 ; Labat, 2013) qui ouvre sur des démarches davantage concertées (sinon même participatives), et le fait de placer le paysage au cœur du projet, en en faisant « *l'une des dimensions et l'un des outils de la "mise en projet" des territoires* » (Davasse et Henry, 2015 : 3).

- 5 Bien que le cadre juridique soit le même partout, ce processus d'apprentissage collectif opère différemment selon les territoires. Dans la manière avec laquelle les acteurs y intègrent ce nouveau paradigme paysager au sein de leurs pratiques de l'urbanisme, le contexte territorial et les formes prises par la croissance urbaine jouent un rôle essentiel, qu'il est indispensable d'analyser. Mais les modalités de gouvernance, en lien avec le déploiement plus ou moins précoce, rapide et étendu des structures intercommunales, semblent également tenir une place déterminante dans la diffusion de la culture du paysage, à travers les procédures que ces dernières coordonnent, les outils spécifiques qu'elles mobilisent ou simplement leur rôle d'accompagnement et de médiation auprès des collectivités locales (Gorgeu et Jenkins, 1995 ; Lelli, 2003 ; Caille-Cattin, 2005 ; Lafon *et al.*, 2017). C'est ce rôle médiateur, de nature à faciliter, enrichir ou accélérer l'acculturation au paysage, qu'entend analyser et mesurer cet article à partir de l'étude approfondie du positionnement et de l'action d'un Parc naturel régional (PNR) dans un territoire spécifique. Analysé dans le cadre d'un programme de recherche³ financé par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le terrain d'étude correspond aux 39 communes de la communauté d'agglomération (CA) du Grand Narbonne (Aude), territoire dont nous rappellerons en première partie combien la spectaculaire croissance urbaine qui le caractérise depuis le début des années 1990 s'est d'abord réalisée hors de toute considération paysagère. Il s'agira ensuite d'examiner les différentes facettes de la prise en charge des enjeux paysagers par le PNR de la Narbonnaise en Méditerranée (PNRNM), et de l'animation territoriale autour des questions paysagères dont il est l'instigateur depuis sa création en 2003, sur la partie sud de l'agglomération. Au-delà de l'inventaire de ses actions, de celles qui ont été interrompues à celles qui perdurent ou débutent, nous tenterons enfin de questionner l'évolution actuelle de la gouvernance et la gestion de l'urbanisme en Narbonnaise pour essayer d'y déceler l'influence des approches paysagères du PNR, sans perdre de vue l'ambivalence de cet « acteur » public complexe, dont les membres de l'instance décisionnaire sont aussi des élus du territoire.

1. Une croissance urbaine loin de tout souci paysager : le temps du « laisser bâtir »

6 L'agglomération de Narbonne constitue l'un des pôles structurants du phénomène de métropolisation qui caractérise les plaines du Languedoc depuis plus de 30 ans, même si la Narbonnaise a participé avec un certain retard à leur expansion démographique : créée en 2002, la CA du Grand Narbonne regroupe aujourd'hui près de 127 000 habitants, dont moins de la moitié (42 % en 2015) résident dans la ville centre. Cette entité englobe aujourd'hui la quasi-totalité du territoire du PNR de la Narbonnaise en Méditerranée (21 communes, 35 000 habitants), créé en 2003 sur le sud et l'est de l'agglomération. Le territoire actuel du Grand Narbonne a gagné 48 100 personnes (+ 61 %) depuis 1975, dont les deux tiers depuis 1990 et même près d'un tiers (31 %) entre 1999 et 2006, période durant laquelle sa population a augmenté au rythme de 2 090 personnes par an. Cette croissance rapide, essentiellement due à un solde migratoire très positif, s'est majoritairement traduite par le développement d'extensions résidentielles plutôt compactes en périphérie du bâti ancien des villages satellites de Narbonne, selon un modèle « archipelagique » qui a démultiplié le linéaire de franges urbaines. Trois facteurs ont pesé sur la production de ces paysages, qui résultent de la production en série de lotissements pavillonnaires accolés, fermés sur eux-mêmes, et qui dans la plupart des cas mettent en contact l'espace agricole ou l'espace naturel périphérique avec des quartiers pavillonnaires.

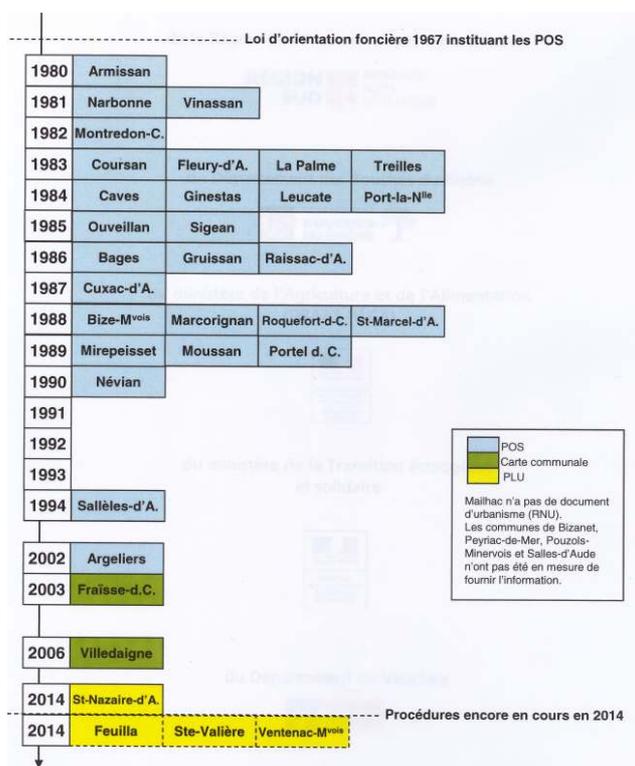
- Le premier ensemble de contraintes tient à la faiblesse relative du pouvoir d'achat moyen de la population du Narbonnais, dans l'un des départements les plus pauvres de France (3^e taux de pauvreté le plus élevé de France métropolitaine (21,4 %, juste derrière la Haute-Corse et la Seine-Saint-Denis, pour une moyenne nationale de 14,2 %, Insee, 2015), et taux de chômage de 14,1 % en 2015. Le bas niveau de revenu a très souvent conduit les ménages candidats à la construction d'une maison individuelle à opter pour les solutions les plus économiques (maisons de petite taille, construction standardisée avec matériaux bon marché, sur des petits terrains, de préférence au sein d'opérations groupées de type lotissement). L'offre des promoteurs et des constructeurs s'est adaptée à cette demande. Les maisons individuelles, en nappe souvent relativement dense, représentent ainsi une proportion importante des quelque 63 500 logements nouveaux construits entre 1975 et 2009, et encore les deux tiers (66 %) de ceux sortis de terre entre 2000 et 2009 sur le territoire de la CA du Grand Narbonne⁴ (12 670, soit 1 410/an, dont 930 maisons) : comme l'écrivent les rédacteurs du projet de Plan départemental de l'habitat de l'Aude, « jusqu'à présent, l'urbanisation en pavillonnaire était une évidence [...], la maison individuelle [étant] plébiscitée par les ménages, les opérateurs et les collectivités locales » (CG11/Codra, 2013).

- Dans le même temps, la crise de longue durée des activités viticoles a très généralement joué dans le sens de la libération de foncier agricole en périphérie des villages. L'effet combiné de la baisse des cours du vin, de la désagrégation des coopératives et de primes à l'arrachage très attractives à partir de 1979⁵ (Gavignaud-Fontaine, 1998) a conduit nombre de petits viticulteurs à arracher, souvent à l'approche de la retraite, pour tenter d'amplifier le gain substantiel réalisé avec les primes par la vente de tout ou partie des parcelles arrachées en terrain à bâtir. La tendance fait figure de constante tout au long de la période durant laquelle se développe le tissu pavillonnaire périurbain : entre 2008

et 2011, encore, l'Aude arrive en tête des départements qui arrachent, avec 5 235 hectares primés (23 % du total national, source FranceAgriMer). Certes, le phénomène mérite d'être nuancé : le vignoble représente encore des surfaces importantes et imprime toujours sa marque dans les paysages, résistant différemment selon les secteurs. Mais la pression des viticulteurs sur les conseils municipaux pour que leurs terres deviennent constructibles n'en a pas moins constamment pesé dans le sens de l'extension du bâti, tout comme en sens inverse l'élargissement des zones constructibles a irrémédiablement poussé à l'arrachage des parcelles concernées. L'urbanisation se trouve en effet souvent bloquée en Narbonnaise par diverses contraintes (zones inondables, infrastructures, espaces protégés...), si bien que les secteurs restants ouverts à la construction dans les documents d'urbanisme concernent le plus souvent des secteurs de vignoble non inondables au contact direct du bâti existant. Répondant à la demande des ménages d'une agglomération en pleine croissance tout en offrant dans le même temps une solution de repli avantageuse aux familles de viticulteurs, la production en nombre de terrains à bâtir semble relever d'une forme d'évidence, localement consensuelle.

- La relative lenteur avec laquelle se sont mis en place les documents d'urbanisme d'échelle communale à partir du début des années 1980 (Figure 1), enfin, et dans certains cas l'étalement dans le temps des procédures, ont généralement favorisé l'ouverture de droits à construire au coup par coup, sans vision d'ensemble. L'absence de tout document cadre antérieur à l'élaboration du premier SCoT de la Narbonnaise (2007) - Narbonne n'a pas connu de SDAU -, et le caractère tardif de la mise en place d'une intercommunalité de projet ont la plupart du temps restreint le champ de la réflexion à l'échelle communale, et réduit le jeu des acteurs à un face-à-face plus ou moins facile entre les élus et les services de l'État.

Figure 1. Date des premiers documents d'urbanisme des communes du Grand Narbonne



Réalisation : P. Dério

Source : entretiens mairies/enquête tél. 12/2014 & fichier état des lieux 2013 des documents d'urbanisme DGALN/SAGP/SDP/BCSI)

- 7 La question de l'extension des espaces urbanisés et celle de leurs limites ont ainsi d'abord été posées par les gestionnaires, les aménageurs et les politiques en termes de dynamique spatiale, tant du point de vue de la création de foncier urbanisable que de celui du constat du repli viticole. L'introduction d'une approche paysagère de ces questions est très récente, une dizaine d'années à peine, et le fait de s'intéresser à la limite elle-même en tant que lieu et paysage singuliers l'est plus encore (Bonin *et al.*, 2016). Les préoccupations paysagères sont largement absentes du contenu des premiers POS, où elles se limitent généralement au simple rappel dans les règlements des prescriptions de l'article R 111-21 du code de l'urbanisme concernant l'intégration des constructions nouvelles. Leurs rapports de présentation décrivent davantage les formes de l'occupation du sol que le paysage communal, même si la « silhouette du village » est parfois évoquée, et il n'y est guère question de l'articulation des lotissements entre eux ou avec les noyaux villageois, ni *a fortiori* des modes de contact avec les espaces externes, agricoles ou naturels. Seules les communes confrontées à des zonages de protection stricts, comme le village d'Armissan, enclavé au sein du grand site classé du massif de la Clape et premier à s'être doté d'un POS, ont intégré à leur document des préoccupations environnementales, plus naturalistes que paysagères. Ce sont donc les questions d'ordre technique (voirie, eau potable, capacités d'assainissement...) qui ont déterminé pour l'essentiel des choix d'aménagement d'abord portés par les élus locaux, à la charnière entre propriétaires fonciers, promoteurs immobiliers et services de l'État. Durant les décennies 1980 et 1990, pour des conseils municipaux dans lesquels les agriculteurs propriétaires fonciers sont encore souvent très bien représentés (c'est beaucoup moins le cas dans les équipes

actuelles), il importe avant tout de pouvoir accueillir de nouveaux résidents en dégageant dans le même temps des plus-values foncières conséquentes.

- 8 C'est d'abord sous l'effet du choc des inondations de novembre 1999, qui fait brutalement prendre conscience des risques qu'il ne sera plus possible de courir en matière d'urbanisation, que s'opère la remise en cause de ce positionnement : la réalité des limites à l'extension du bâti apparaît alors clairement, de même que la nécessité d'une réflexion d'ensemble, au moment où la loi SRU (2000) enclenche le processus de conversion des POS en PLU. Ce dernier implique le recours à des bureaux d'études dont certains seront réellement force de proposition, et oblige à bâtir le projet en référence aux objectifs d'un Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) dans lequel les enjeux paysagers apparaissent comme un passage obligé. Le paysage, traité sous l'angle de ses typologies communales, de sa valeur patrimoniale ou des enjeux qu'il représente, fait alors son entrée dans les documents d'urbanisme communaux, dans un contexte marqué par la phase d'animation territoriale induite par l'apparition d'un nouvel acteur collectif, le PNRNM, dont la charte (2002) constitue le premier document cadre approuvé d'échelle intercommunale.

2. « Promouvoir la qualité des espaces urbanisés et bâtis » : l'approche du PNR, principes et modalités de mise en œuvre

- 9 Alors même qu'elle coïncide avec la période majeure de l'extension du bâti résidentiel en Narbonnaise (1990-2006), la difficile gestation du PNR entre 1993 et 2003 mobilise étonnamment peu cette thématique : l'enjeu central de ce long processus tourne autour des modalités de gestion et de protection du complexe lagunaire Bages-Sigean-Ayrolle-Campagnol, notamment au regard de l'augmentation constante de la fréquentation touristique et de loisir, et des convoitises que suscitent ses rivages (Andreu-Boussut et Choblet, 2006). Pour les élus locaux, le projet de PNR apparaît au début des années 1990 comme un moyen de reprendre la main à leur échelle sur ce dossier, en privilégiant une formule qui entend combiner protection et développement économique, et en coupant court aux tentatives successives de l'administration d'imposer une démarche sous son contrôle, depuis le projet initial de réserve naturelle entourée d'un site classé imaginé par la DRAE (1982-83) jusqu'au projet de Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) de la Direction de la protection de la nature (1989-1991). Pilotée par l'Agence méditerranéenne de l'environnement (AME), émanation de la Région Languedoc-Roussillon, l'élaboration du projet de territoire ne se focalise donc pas particulièrement sur la gestion de l'urbanisme et sur ses conséquences en termes de paysage. Ce thème ne fait pas l'objet d'études spécifiques préalables, et il ne figure pas en tant que tel dans l'intitulé des quatre groupes de travail⁶ autour desquels s'opère la procédure de concertation (1995-1998), même si les évolutions paysagères sont évoquées en lien avec la réflexion sur les patrimoines.
- 10 Trois explications, qui ne sont pas contradictoires même si elles mettent en lumière une forme de paradoxe, peuvent ici être proposées pour expliquer cette relative discrétion : au-delà de la gestion des lagunes, c'est d'abord l'artificialisation et le risque d'urbanisation touristique du littoral qui constituent les points durs de la négociation avec l'État. Ils le conduisent à n'accorder qu'un label PNR à l'essai, pour une période

probatoire de cinq ans seulement (2003-2008), en bonne partie parce que les négociations avec la commune de Gruissan n'ont finalement pas abouti, amenant la commune, pièce maîtresse de la cohérence territoriale, à ne pas adhérer à la charte du nouveau parc. L'enjeu littoral a ainsi tendu à éclipser celui de l'urbanisation rapide à l'œuvre dans le reste du territoire, d'autant plus facilement qu'il s'agit là d'une question très sensible pour chaque commune, avec laquelle personne ne semble désireux de compliquer des négociations déjà ardues, entre communes relevant de camps politiques différents, entre Département et Région, ou entre collectivités et État... L'importance relative de cet enjeu, enfin, peut sembler limitée, en dépit de l'intensité du phénomène, parce que, paradoxalement, la densité des formes urbaines produites et le caractère tardif de cette croissance ont réduit la consommation d'espace et les effets de mitage, et parce que, compte tenu de l'étendue de ses espaces « naturels », la Narbonnaise présente toujours l'un des taux d'artificialisation les plus bas du littoral méditerranéen.

- 11 Préparée par l'équipe technique du Syndicat mixte de préfiguration du PNRNM qui a pris en février 2000 le relais de l'AME, la charte de 2002, qui sert de feuille de route aux cinq premières années d'existence du PNR, affiche pourtant dans son axe 1 (« *Sauvegarder et valoriser le patrimoine naturel, culturel et paysager* ») un volet paysager ambitieux. Avec plus de 50 pages et quelque 18 articles consacrés au paysage, la charte développe un projet qui va bien au-delà de la protection des seuls paysages remarquables pour s'étendre, avec des objectifs de qualité, à l'ensemble des paysages de son territoire. Regardé comme une « *référence territoriale* », le paysage y est envisagé selon trois « *aspects complémentaires* », en tant que cadre de vie, patrimoine identitaire et ressource économique⁷. Le parc entend assumer en la matière une forme de leadership en coordonnant « *un projet partenarial* » dans lequel s'inscrit l'animation d'un « *pôle d'appui technique architectural* » pour accompagner les communes volontaires dans leurs projets architecturaux ou l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. Outre la « *valorisation des paysages ruraux* », le travail sur l'intégration paysagère des infrastructures routières, ferroviaires ou énergétiques, sur la signalétique et sur la résorption de « *points noirs* », la charte consacre une orientation spécifique et une dizaine d'articles à la promotion de la qualité de tous les espaces urbanisés et bâtis : bâti vernaculaire rural, espaces publics villageois et bâti touristique des stations littorales, mais aussi zones d'extension urbaine, zones d'activités comprises.
- 12 Certes, la lecture attentive de sa charte révèle l'effort (négocié) de ses rédacteurs pour ne pas introduire de dispositions contraignantes autres que celles que renferme déjà le code de l'urbanisme ou celui de l'environnement, et plutôt positionner le PNR en tant qu'instance d'expertise ou d'accompagnement. Mais la rédaction insiste aussi souvent sur le co-engagement des signataires de la charte, notamment les communes, et produit donc un double effet de légitimation, du rôle d'animation territoriale du PNR, et des principes dont il se présente comme le garant. Le simple fait qu'un thème soit abordé dans la charte ne signifie pas l'adhésion pleine et entière de tous les conseils municipaux qui ont voté positivement sur le texte, mais il témoigne de ce que ce thème a été discuté en amont et jugé suffisamment consensuel pour y figurer, du moins dans les termes où il y est évoqué. Au moment où la charte est signée, son contenu savamment dosé résulte d'un ensemble de compromis, mais aussi d'une phase intensive d'échange d'informations et d'opinions. Elle doit être considérée comme un « *objet intermédiaire* » (Vinck, 2009), dans la production et l'utilisation duquel on retrouve les trois séquences enchaînées identifiées par Mougenot et Stassart (2008), de la définition de son cadre général (*convention*) à sa

mise en forme définitive (*représentation*), puis aux inévitables ajustements engendrés par sa réappropriation opérationnelle après adoption (*transformation*). Elle représente un jalon important dans un processus d'apprentissage collectif⁸, dont le parc est à la fois l'occasion et l'instance d'animation (Dérioz, 2013).

- 13 L'analyse de la mise en œuvre ultérieure des actions listées dans la charte confirme l'intérêt dont fait l'objet le thème du paysage, mais montre globalement davantage d'actions d'observation ou de sensibilisation que d'interventions directes des membres de l'équipe technique, et si ces dernières renvoient bien à divers registres de l'aménagement, elles ne concernent pas l'urbanisme *stricto sensu*. Ainsi la charte du développement éolien du parc, validée fin 2003 au terme de deux ans de concertation sous l'égide du parc (Valette, 2005), a été reconnue localement comme un document cadre important, et versée au SCoT en 2010. De même, à force de persévérance dans les négociations avec les différents acteurs concernés, le projet de charte de la signalétique porté par le PNR dans le massif de la Clape a fini par aboutir, comme ont été résorbés certains points noirs, à l'image de la plateforme de la Ramade (carrefour routier et aménagement paysager inaugurés en juin 2013). Mais l'exercice par le parc de sa mission « paysage » ne lui permet guère de se mêler directement de développement urbain, sinon par la conduite d'actions en matière de connaissance et d'observation des paysages, avec la mise en place d'un Observatoire photographique des paysages (OPP, cf. Figure 2) dans le prolongement de l'Atlas des paysages (1996) qui a servi de toile de fond à la préparation de la charte, et plus encore en matière d'animation territoriale et de sensibilisation.

Figure 2. Reconstitutions 2006, 2009 et 2012 du cliché A082 (Sigean sud) de l'OPP du PNR de la Narbonnaise en Méditerranée : rendre compte du phénomène de l'extension des surfaces bâties pour les acteurs du territoire





Lancé dès 2005, l'OPP du PNRNM correspond à une démarche partenariale et participative (Pagès, 2010), qui a rassemblé au sein de son comité de pilotage des représentants d'institutions variées (CAUE, SDAP, DIREN, chambre d'agriculture, ONF, conseil général), des associations et des élus. C'est ce comité de pilotage qui a défini la méthode, identifié les thématiques et les enjeux à prendre en compte, et sélectionné les points de vue. La série A082 dont sont extraits les trois clichés ci-dessus renvoie à l'enjeu « Extension de l'urbanisation », documenté par 23,6 % des 72 clichés initiaux de l'OPP.

© Bertrand Stofleth et Geoffroy Mathieu (Les Panoramistes), Nathalie Gayda, Charles Obédia et Fanchon Richart pour le Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée

- 14 Dès la phase de construction du projet de territoire (2003), des « Bistrotts des élus » thématiques ont réuni autour d'un verre de vin élus locaux et socio-professionnels, à l'issue de l'intervention d'un conférencier sélectionné en fonction du thème choisi, mais aucune séance n'a porté sur l'urbanisme communal. Quoique présente, cette thématique n'est pas non plus centrale dans l'exposition itinérante « Le regard du maire » (2007), qui avait aussi pour objectif de sensibiliser les élus aux enjeux paysagers à l'échelle

communale en leur proposant d'identifier sur leur commune un lieu dégradé, un lieu apprécié et un lieu symbolisant l'avenir, en expliquant leurs choix, mis en images par un photographe professionnel. Mais les extensions urbaines et la transformation architecturale des villages faisaient en revanche bien partie des thèmes travaillés par les acteurs du territoire réunis en 2004-2005 pour sélectionner ensemble les clichés à reconduire dans le cadre de l'OPP, comme elles se trouvaient au cœur des travaux analytiques et prospectifs réalisés sur les modalités de l'habitation du territoire de 16 communes du PNRNM par les élèves architectes de l'École d'architecture de la ville et des territoires de Marne-la-Vallée sous le double patronage du PNR et du syndicat mixte porteur du SCoT. Moins directement destiné aux élus, le programme « Paysage en chantier », lancé pour trois ans en 2010, mais prolongé au vu de son succès, a également permis de mobiliser la population dans diverses communes, pour une veillée centrée sur les évolutions paysagères (confrontation de photographies anciennes avec l'état actuel), combinée avec un spectacle, un séminaire thématique et une conférence dans le cadre des « Mercredis du Paysage », en partenariat avec la Ville de Narbonne. Comme le précise le site du parc, il s'agit ici d'un « programme de sensibilisation et d'échange entre élus, professionnels et habitants, devant permettre de construire un regard collectif sur les enjeux d'aménagement, de préservation et de valorisation du territoire, et de s'interroger sur ce qui fait "qualité" et "patrimoine" dans les paysages du Parc [de manière à] développer une culture commune du paysage, comme support de réflexion et d'action pour tous les acteurs influant d'une manière ou d'une autre sur l'évolution du territoire (collectivités, aménageurs, agriculteurs, habitants,...) ».

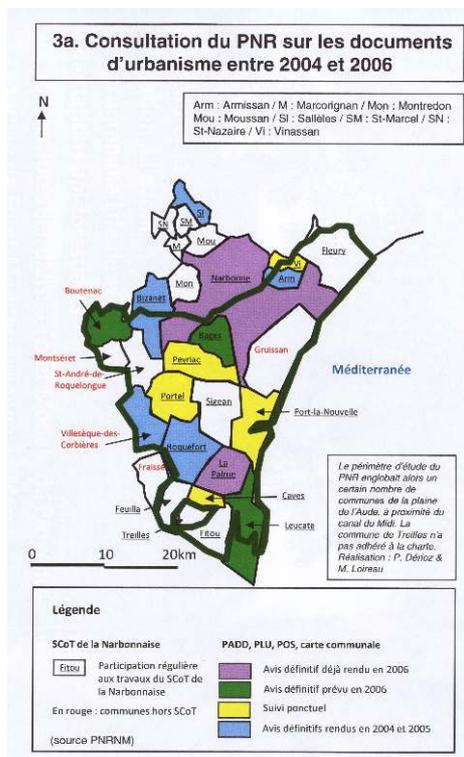
- 15 Si l'on ajoute à l'ensemble de ces actions une exploration des liens sensibles avec le paysage à la charnière entre ethnographie et approches artistiques (programme « Archives du sensible »), l'édition régulière de *Carnets du parc* sur des thèmes touchant à diverses formes de patrimoine, et l'animation d'un programme pédagogique « Regards-Paysages » destiné aux enfants des écoles du territoire, fondé sur des lectures de paysage *in situ*, des sorties nature et des ateliers de création, force est de constater que l'effort d'animation et de médiation autour du paysage a été aussi constant qu'inventif, diversifié tant dans les démarches engagées que dans les publics visés. Pourtant, dans le même temps, l'affaiblissement de la position du parc ou son recul sur un certain nombre d'enjeux à dimension paysagère amène à s'interroger sur l'efficacité de cet ample travail pédagogique.

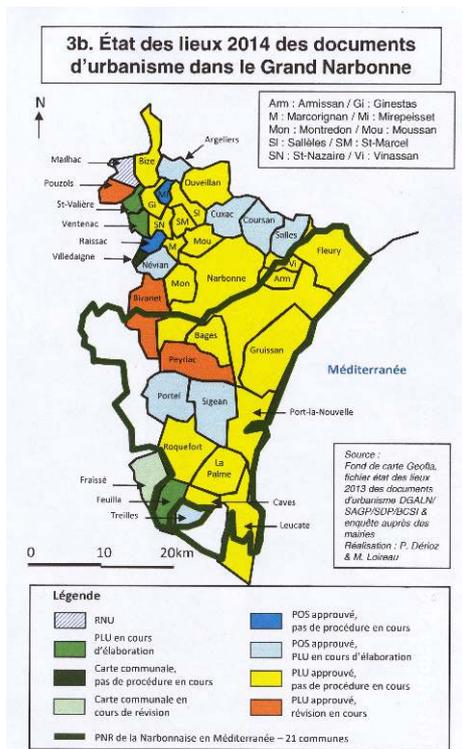
3. Urbanisme et approche paysagère : une culture collective en émergence, mais une question qui suscite toujours certaines réticences

- 16 Qu'il s'agisse de coupures urbaines littorales, de la limitation de la consommation d'espace par l'artificialisation, ou encore du schéma territorial de développement de l'éolien, c'est incontestablement la charte du parc, de par son antériorité, qui a nourri le premier SCoT de la Narbonnaise, adopté en 2006 et regardé alors comme relativement exemplaire. Cependant le SCoT, qui a en quelque sorte recueilli les fruits des longues négociations préalables à la rédaction de la charte, est devenu depuis lors la référence des élus par rapport aux enjeux d'aménagement. Dès lors, la prise de distance avec le parc se lit dans l'affirmation courante, notamment chez les élus et techniciens du Grand

Narbonne, d'une forme de partage des tâches reflétant des compétences différentes : au PNR le « paysage » (*i.e.*, les espaces naturels protégés), à « l'agglomération » « l'aménagement » (*i.e.*, les secteurs non protégés et sans contrainte de risque ouverts aux projets, peu étendus en Narbonnaise). Confirmée en 2013 par le choix du comité syndical du parc d'un nouveau directeur qui se trouve être l'ancien directeur du SCoT, et qui, en tant qu' élu local (hors parc), assume aussi l'une des vice-présidences de la CA avec délégation à l'aménagement économique, l'aménagement du territoire et l'urbanisme⁹, cette conception du rôle du parc sous-tend également la suspension *de facto* du travail d'accompagnement des communes dans la réalisation des PLU, après quelques années de suivi attentif, et alors même que la transformation des anciens POS en PLU bat son plein (Figure 3). Généralement justifié par le manque de moyens humains dédiés à cette tâche, ce fait atteste aussi de la persistance chez nombre d'élus et de techniciens d'une certaine méfiance à l'égard des contraintes que la médiation du parc et la fixation d'objectifs de qualité en matière de paysages ordinaires sont susceptibles d'engendrer pour les projets.

Figure 3. Consultations du PNR sur les documents d'urbanisme entre 2004 et 2006 et état des lieux 2014 des documents d'urbanisme dans le Grand Narbonne





- 17 Cette interprétation est confirmée par l'ensablement dès 2013 d'un projet de charte paysagère du piémont des Corbières maritimes et du plateau du Quatourze, impulsé par le parc en 2010 pour mener une réflexion concertée sur le secteur le plus exposé de son territoire : recul viticole, importants enjeux d'aménagement – extensions urbaines, ligne ferroviaire à grande vitesse, parcs éoliens et photovoltaïques, zones d'activités –, et faible niveau de protection des espaces. Bien que sérieusement engagé, avec recrutement d'un bureau d'études pour établir un diagnostic initial, puis animer des ateliers (2012) autour des enjeux issus du diagnostic – dont l'enjeu « *Urbaniser en cohérence avec les écrans villageois* » –, le processus n'a pas rencontré une large adhésion de la part des conseils municipaux, en dépit de l'engagement personnel de quelques élus. Il s'est ensuite interrompu au stade de la rédaction des fiches-action, sans que cela suscite véritablement de débat. Là encore, la volonté des élus de ne surtout pas s'inventer de contraintes supplémentaires en matière d'aménagement l'a emporté sur la recherche d'outils pour produire des aménagements de qualité. Ce recul montre aussi en filigrane que ni la reconnaissance du paysage ordinaire en tant que paysage, ni l'exigence de qualité dont la CEP est porteuse pour ces paysages du quotidien ne sont aujourd'hui complètement intégrées, essentiellement par crainte des nouvelles exigences qu'elles pourraient induire dans les façons d'aménager. L'acculturation est incomplète, en partie aussi parce que les modalités de gouvernance du projet urbain, encore très largement élaboré à l'intersection des sphères politiques et techniques, ont moins évolué que ses contenus. Force est d'ailleurs de constater que la deuxième charte du parc (2009) n'accorde déjà plus au paysage la place qui était la sienne dans la première : il y représente désormais une *thématique transversale*, évolution dont A. Bergé, alors directeur adjoint du parc, proposait en 2013¹⁰ deux lectures non exclusives l'une de l'autre, à la fois une conséquence de « *la percolation de la culture du paysage dans la culture parc* », « *mais aussi le passage en retrait d'un thème pas évident* » (Dérioz, 2013).

- 18 L'analyse des discours tenus par les acteurs locaux, comme celle des nouveaux PLU¹¹, montre pourtant une évolution sensible dans la prise en compte de la dimension paysagère dans la gestion de l'urbanisation (Béringuier *et al.*, 2015). L'accord est assez unanime sur la dénonciation des excès de la période précédente, de la production en série de lotissements en raquette, « *ces formes d'urbanisation tellement pauvres [...] qui se sont souvent autobloquées* » (M. Aliaga, CAUE 11, janvier 2013), à la trop compacte ZAC de Réveillon (Narbonne sud, 28 ha), lancée en 2008, mal reliée à la ville centre et mal dotée en commerces et services publics. Les questions d'ordre paysager occupent une place importante dans de nombreux PLU (Tableau 1), à travers des approches qui gagnent en précision et en opérationnalité. L'évolution est sensible, par exemple, entre le PLU de Montredon-des-Corbières, qui aborde dès 2003 la problématique paysagère avec sérieux (requalification des entrées de village, préservation des murettes, identification de « coupures » et de « sas » paysagers...) et préconise de « *marquer des limites franches entre les zones urbaines et naturelles, particulièrement à l'est du village et de part et d'autre de la zone industrielle* », sans toutefois expliciter beaucoup les façons d'y parvenir dans le PADD, et le PLU de Coursan (2013), qui témoigne d'une volonté de « *développer la nature en ville* » et de structurer progressivement autour du village une véritable « *couronne verte* » aux fonctions multiples. Le document identifie notamment « *un enjeu de transition et de prolongement de cet environnement [i.e. les espaces agricoles] en secteur urbain : traitement des franges urbaines, réalisation de voies douces...* », et propose dans le PADD une fiche déclinée spatialement sur « *le traitement des franges urbaines* ». Les aspects paysagers sont ici étroitement associés aux aspects écologiques et à la dimension fonctionnelle de l'espace urbain, approches et mots-clés que l'on retrouve dans le gros travail engagé au même moment autour de la révision du PLU de Narbonne et décliné par quartier en autant d'orientations d'aménagement et de programmation¹², démarche suspendue par le changement de majorité aux élections municipales de 2014.

Tableau 1. Place du paysage dans les rapports de présentation des PLU (partie diagnostic)

Commune	Date du PLU	Place du paysage (nb pages/ % du total)	Thèmes abordés
Montredon-des-Corbières	2003	6+4 p/6,3 %	Entités, enjeux, perceptions, valeurs paysagères, traitement paysager des entrées de village
Roquefort-des-Corbières	2005	16 p./16,3 %	Préservation des espaces naturels, des paysages et des cônes de vue, renforcement des qualités paysagères du site du village, limites d'urbanisation par rapport à l'espace viticole, identité paysagère des quartiers et de la commune. Problèmes spécifiques de requalification des abords de la RN9 et incidences paysagères des projets éoliens.

Leucate	2007	11 p./5,7 %	Principales entités paysagères, richesse environnementale et paysagère, cadre de vie, enjeux paysagers liés aux Espaces boisés classés, projet de ZPPAUP (nord du territoire)
Caves	2007	18 p./9,5 %	Grandes unités paysagères, préservation des espaces naturels et des paysages
Marcorignan	2008	23 p./23 %	Paysage communal (approche historique, descriptive, économique et sociale), éléments structurants, sensibilité, entrées de village, front bâti, patrimoine
Fleury-d'Aude	2008	21 p./8,9 %	Le paysage : « élément constitutif d'un système territorial » et « outil de connaissance, de reconnaissance et d'aide à la décision ». Analyse sensible du paysage au service des stratégies d'aménagement, Structures, motifs, transitions, ruptures et seuils paysagers. Dimension paysagère remarquable du site classé de la Clape, préservation zone agricole en tant que paysage de grande qualité dans un secteur à forte pression urbaine, zonage Asco (zone agricole espace remarquable et corridor écologique) pour la plaine alluviale de l'Aude. Nouveaux paysages urbains, franges urbaines.
Narbonne	(projet) 2013	27 p./5,6 %	Intégration paysagère des constructions, coutures urbaines et structures paysagères identitaires. Approche morphologique par quartier (OAP), enjeux paysagers, franges urbaines, cartes environnement naturel et paysager
Coursan	2013	6 p./4 %	Grandes unités et enjeux paysagers, éléments structurants et approche environnementale du paysage (en lien avec Trames verte et bleue), préservation de la qualité paysagère liée à la dominante agricole
Sigean	2013	17 p./9,4 %	Nombreuses références au « paysage communal », typologie paysagère, « perception dynamique » depuis les routes, importance paysagère des « marqueurs végétaux », préservation de la diversité paysagère et production d'un paysage urbain cohérent

Peyriac-de-Mer	2014	9 p./8,2 %	Histoire de Peyriac : « surtout celle de ses paysages », « paysage outil de connaissance, de reconnaissance et d'aide à la décision », analyse sensible des paysages de la commune et « perceptions villageoises », entités paysagères et écologiques, Grand paysage vs « usages quotidiens du paysage en tant qu'entité écologique », enjeux paysagers, risque de banalisation du paysage lié à l'urbanisation, préservation d'espaces agricoles à forte valeur paysagère.
Sainte-Valière	2015	36 p./16 %	Grandes entités paysagères et lien avec les paysages des communes voisines, cohérence de la matrice paysagère et typicité, patrimoine paysager, lutte contre le mitage, réglementations applicables au titre des paysages (loi Paysage, amendement Dupont)
Salles-d'Aude	2016	9 p./9,3 %	Trame paysagère garante de l'identité de la commune, connexions paysagères et fonctionnelles, pérennisation d'une « armature agri-naturelle fonctionnelle », scénographie des entrées de ville, éléments paysagers marquants, préservation des vues sur les grands paysages à partir des axes routiers, prise en compte du paysage sonore, incidence du PLU sur cadre de vie (patrimoine et paysages)
Portel-des-Corbières	2018 (en cours au moment de la recherche)	14 p./4,7 %	Entités paysagères, perceptions paysagères et gestion durable du cadre de vie, questions d'intégration, perméabilité et lisibilité des franges urbaines, travail sur la forme urbaine et ses polarités fonctionnelles, « éléments identitaires du paysage urbain » (patrimoine bâti), « préserver les paysages lointains ».

Le tableau récapitule les différentes entrées thématiques par lesquelles il est fait référence à la dimension paysagère dans les rapports de présentation des PLU (classés par ordre chronologique), ainsi que le nombre de pages explicitement dédiées aux questions d'ordre paysager, exprimé en pourcentage du volume total de chaque rapport (pour tenir compte du fait qu'ils sont plus ou moins longs)

Réalisation : S. Mollier 2013/P. Dérioiz 2015

- 19 L'ensemble de ces démarches semble donc témoigner de l'émergence progressive d'une nouvelle culture collective de l'aménagement urbain, de plus en plus intégrative des dimensions environnementales et paysagères. Ce processus comporte trois stades distincts, même s'ils tendent fréquemment à se superposer :
- le premier stade est celui des « mots », et correspond au moment où les acteurs locaux reprennent à leur compte, presque à leur corps défendant parfois, des concepts, des thèmes, et des manières de dire nouveaux pour eux, voire, le cas échéant, en contradiction avec leurs approches antérieures des questions évoquées. Dans cette phase d'imprégnation du discours, les sources émettrices sont à chercher à une autre échelle

(grands débats nationaux et textes législatifs), et les sources relais sont nombreuses (administrations, bureaux d'études, mouvement associatif...). Le rôle du parc, dépositaire local, notamment à travers son équipe technique, d'une *culture parc* nationale (Fédération PNR de France, 2014), joue ici un rôle de premier plan, en tant que pourvoyeur de mots et d'idées, mais aussi en tant qu'outil d'adaptation locale de ces mots et de ces idées. Le premier creuset de cette transmission est l'interaction quotidienne entre équipe technique et élus administrateurs du parc, dont il ne faut jamais oublier qu'ils sont aussi des élus du territoire¹³. Cette étape d'imprégnation n'est d'ailleurs pas forcément consensuelle, et peut s'opérer dans un cadre conflictuel, ou contraignant ;

- le deuxième est celui du « projet » dans lequel les acteurs du territoire s'emparent à la fois de la thématique et du champ sémantique qui l'accompagne pour rédiger une charte de PNR, un SCoT ou un PLU. Parce que les mots risquent ici de devenir prescriptifs, une forme de prudence est de mise : les élus composent avec l'État, dont les services ont amorcé un certain retour sur le terrain autour de la mise en œuvre des principes du Grenelle, prennent appui sur les bureaux d'études qu'ils ont choisis et qui disposent d'une marge de manœuvre variable selon les cas, mais le projet doit malgré tout, *in fine*, traduire tant soit peu les mots en intentions. C'est ainsi qu'à Sigean l'approfondissement de la réflexion et l'ouverture sur l'innovation se sont faits à partir d'une situation de blocage de la démarche de révision du POS : contrainte au nord par la zone inondable, la commune de Sigean, passée entre 1982 et 2006 de 3 058 à 4 920 habitants, entendait poursuivre son extension vers le sud en remplissant la poche créée par le tracé de la déviation qui contourne le village en direction de Port-la-Nouvelle. Le rejet catégorique par les services de l'État du premier projet de PLU, qui ouvrait plus de 40 hectares à la construction, a conduit l'équipe élue en 2008 à engager un travail de fond avec un bureau d'études pour élaborer un nouveau schéma (projet sud Sigean), avec réduction des surfaces constructibles à 27 hectares et structuration de l'espace par l'implantation des équipements publics, le réemploi du réseau hydraulique hérité pour développer des liaisons inter-quartiers, et le maintien du caractère rural d'un ancien étang inondable, considéré comme « *un parc naturel en cœur de ville* » aux fonctions liées à la ville : « *agriculture de proximité, pâturage, sentiers de découverte, festival des jardins...* » (source : *ActuSigean*, numéro spécial urbanisme, mairie de Sigean, 2009).

- 20 En matière d'urbanisme, les élus de la Narbonnaise ont plutôt eu tendance à tenir le parc à distance de cette phase projective, au-delà d'un rôle général de conseil. Garant de grands principes et pourvoyeur d'outils, le PNR n'est guère invité à intervenir directement sur les problématiques locales¹⁴. Depuis plusieurs années, il ne formule plus d'avis et n'élabore plus de porter-à-connaissance dans le cadre des procédures en cours de révision ou de mise en place des documents d'urbanisme. L'option retenue a été celle de la réalisation d'un ensemble de quatre Cahiers techniques de l'urbanisme (CTU), dont le premier, conformément à ce que prévoit la loi Alur, identifie et spatialise les « *dispositions pertinentes* » de sa charte pour permettre leur intégration dans le SCoT, et au-delà leur déclinaison dans les documents d'urbanismes locaux. Outre ce volet réglementaire, ces CTU synthétisent aussi divers documents pour proposer aux acteurs locaux un catalogue de principes, de bonnes pratiques et d'outils sur la forme urbaine et l'architecture de village, comme en matière d'aménagements liés à la transition énergétique ou de prise en compte des trames verte et bleue¹⁵. De la réflexion engagée sur la charte paysagère ne subsiste par ailleurs que l'animation d'un projet de « *contrat de route* » (2015-2019), autour de la requalification et de la valorisation de l'ancienne

nationale 9 (RD 6009) au sud de Narbonne pour en faire la « vitrine » du territoire : une attention particulière y est accordée à la composante viticole (volonté de remise en culture de secteurs en friche, restauration des cabanes vigneronnes et des murets), là où l'objectif de qualité paysagère des extensions urbaines renvoie simplement au CTU évoqué plus haut, et à l'accompagnement des services de l'État. Bien que certains de ses éléments y soient réutilisés, la référence à la charte paysagère semble volontairement gommée de ce contrat de route, qui privilégie une approche du paysage en termes de conformité à l'image attendue pour un territoire de parc : « tenue correcte exigée », comme se plaît à le répéter B. Devic, président du PNR depuis avril 2014, qui souhaite que ce contrat de route devienne un projet « phare » de son mandat¹⁶ ;

- Le troisième stade, enfin, est celui des « actions », c'est-à-dire de la mise en œuvre du projet, et donc de la vérification par l'opérationnel de la sincérité du changement de discours. Les exemples de passage à cette troisième phase sont encore peu nombreux en Narbonnaise, et il existe des contre-exemples spectaculaires, à l'image de ce qui s'est produit pour la ZAC de Réveillon (Béringuier *et al.*, 2015) : le projet initial s'accompagnait d'un certain effort de réflexion paysagère, auquel le PNR avait été quelque peu associé à l'origine, mais le résultat après aménagement montre plutôt des enrochements massifs et de hauts murs de soutènement en parpaings, des ravines coupées de la zone bâtie par des clôtures ou des micro-pavillons mitoyens que ne prévoyait pas le projet initial, l'absence de toute liaison pédestre vers la zone naturelle qui domine les quelque 700 logements réalisés, et des vues vers les étangs souvent bouchées par la ligne de petits collectifs construite en bas de ZAC.

- 21 S'il n'existe plus aucun projet résidentiel de cette ampleur sur le territoire, l'observation des formes que prendra la mise en œuvre des PLU dans les prochaines années n'en sera pas moins décisive pour statuer sur la réalité de la cristallisation du « paradigme paysager » en Narbonnaise. La remise en cause du principe de la non-constructibilité dans les zones inondables par le directeur du PNR¹⁷, si elle ouvre localement un débat qui ne manque pas d'intérêt, donne aussi une idée de l'intensité persistante de la problématique urbaine dans cet espace aux fortes contraintes.

Conclusion

- 22 Dans la mesure où il est encore difficile de dire jusqu'à quel point ont changé en Narbonnaise les manières d'urbaniser, il peut sembler assez illusoire de chercher à élucider la part prise par l'action du parc dans ce changement incertain, certainement incomplet et potentiellement réversible. Trois constats se dégagent pourtant, à commencer par celui du glissement irréversible vers l'intercommunalité comme cadre décisionnel et de gouvernance. Certes, les documents d'urbanisme demeurent majoritairement communaux, mais leur obligation de compatibilité avec les orientations du SCoT – censées refléter celles de la charte du PNR – et le transfert annoncé de la compétence urbanisme à l'échelon intercommunal prévu dans la loi Alur rendent les échanges avec les services techniques de l'intercommunalité de rang supérieur (ici le Grand Narbonne) aussi incontournables que ceux avec les services de l'État. Compte tenu du poids politique qui est celui d'une CA, son aptitude à peser sur les choix d'aménagement locaux apparaît largement supérieure à celle d'un PNR.
- 23 Quoi qu'en disent les approches quelque peu hagiographiques de l'histoire des PNR (Baron et Lajarge, 2015), « l'acteur parc » demeure par ailleurs assez insaisissable, outil

local d'expérimentation territoriale dépositaire d'un label national, dépourvu de capacité d'action hors des partenariats qu'il noue et des financements qu'il est capable de lever pour chacun de ses projets, intercommunalité paradoxale écartelée entre les exigences affichées dans une charte validée par l'État et les projets des collectivités locales membres, dont les élus détiennent collectivement le pouvoir décisionnel au sein de son comité syndical. Le relatif désengagement du PNR de la Narbonnaise en Méditerranée par rapport aux projets d'urbanisme locaux, et son cantonnement en la matière sur le plan des recommandations et des principes généraux ne saurait donc, *stricto sensu*, être analysé comme le recul d'un acteur face à d'autres acteurs sur la scène locale : il marque en réalité les choix effectués à l'intérieur du parc lui-même par des élus qui siègent aussi dans les communes du territoire et/ou à la CA – c'est ici également le cas de ses deux derniers directeurs. Paradoxalement, cet état de choses rend toute son importance à ce qui se passe à l'intérieur du parc, aux réunions d'équipe, au montage des dossiers, et aux échanges avec le niveau national de la fédération, car c'est très largement là que peut s'opérer l'acculturation des élus locaux, malgré les autres intérêts dont ils sont dépositaires.

- 24 Ce processus apparaît d'autant plus complexe que la « culture du paysage » dont il est ici question ne correspond en rien à un corpus stabilisé, aux contours fermement définis. Comme le montre le document 4, les entrées thématiques qui amènent à une prise en compte du paysage sont multiples, depuis les approches en termes d'identité territoriale et de patrimoine, jusqu'aux approches fonctionnelles issues de l'urbanisme (coutures urbaines...) comme de l'écologie du paysage (continuités écologiques, trame verte et bleue). Les critères de la valeur ou de la qualité paysagère, selon les cas, ne sont pas forcément les mêmes. Mais la place qu'occupe le paysage – *lato sensu* – dans le projet urbain que dessinent les nouveaux PLU est sans commune mesure avec celle que lui réservaient les anciens POS. Aussi diversifié soit-il, il existe aujourd'hui en matière d'aménagement et de gestion de l'espace un discours à propos du paysage qui tend à faire consensus, dont il restera à mesurer sur le terrain les vertus performatives.
- 25 Le travail continu du PNRNM de sensibilisation, de débat et d'échange sur le paysage a joué un rôle important dans la diffusion de ce discours, à l'articulation entre l'élaboration à d'autres échelles des nouveaux paradigmes de l'aménagement et du développement, et les enjeux territoriaux. Parce qu'il est porteur de valeurs positives, l'attachement au parc des acteurs locaux est en effet bien réel, en dépit de la méfiance persistante dont font encore l'objet beaucoup de parcs. Dès lors, le souci de « tenir son rang » par rapport au label pousse à se saisir de ce qui paraît réalisable sans s'aventurer dans des domaines trop sensibles : l'ample palette des engagements de la charte ouvrant largement le champ des interventions possibles, il est alors envisageable de déployer d'autres formes d'actions innovantes, pour lesquelles le degré de consensus entre les élus est plus élevé. Ainsi, en matière d'habitat, le PNRNM n'est plus guère partie prenante des processus de définition des espaces constructibles, alors que, par exemple, sa collaboration avec le Grand Narbonne sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un Plan climat-énergie territorial (PCET, 2013) a globalement bien fonctionné. Sans doute faut-il voir, dans cette plasticité de l'action et cette résilience en matière de programme, l'une des forces des PNR en tant qu'institution.

BIBLIOGRAPHIE

- Andreu-Boussut V., Choblet C., 2006, « Entre gouvernance locale et institutionnalisation des territoires », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 7, n° 3, <http://vertigo.revues.org/9060>.
- Baron N., Lajarge R., 2015, *Les parcs naturels régionaux. Des territoires en expériences*, Versailles, Quæ.
- Béringuier P., Dérioz P. (coord.), Loireau M., 2015, « Paysage des franges périurbaines – représentations, indicateurs, outils. Terrain Narbonnaise », rapport de synthèse des recherches conduites dans le cadre du projet PFP-RIO (dir. R. Raymond, Ladyss), programme MEDDE PDD 2.
- Bigando É., 2008, « Le paysage ordinaire, porteur d'une identité habitante. Pour penser autrement la relation des habitants au paysage », *Projet de paysage*, n° 1, http://www.projetsdepaysage.fr/fr/le_paysage_ordinaire_porteur_d_une_identite_habitante.
- Blanc N., Glatron S., 2005, « Du paysage urbain dans les politiques nationales d'urbanisme et d'environnement », *L'Espace géographique*, t. 34, n° 2005-1, Paris, Belin, p. 65-80, <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2005-1-page-65.htm>.
- Bonin S., Toubanc M., Dérioz P., Béringuier P., 2016, « Des franges du projet urbain au projet de frange urbaine : la lisière comme nouvelle figure paysagère ? », *Projet de paysage*, n° 13, <http://www.projetsdepaysage.fr/editpdf.php?texte=895>.
- Boutinet J.-P., 1999, « Culture de la qualité et culture du projet, au sein d'une société communicationnelle, enjeux et paradoxes », *Communication et organisation*, 15 | 1999, <http://communicationorganisation.revues.org/2174>.
- Caille-Cattin C., 2005, « Le paysage, de l'information. à l'élaboration d'une culture paysagère. Vers des médiations paysagères au service des acteurs de l'aménagement du territoire », doctorat de géographie, université de Franche-Comté, 348 p, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00924225/document>.
- Candau J., Aznar O., Guérin M., Michelin Y., Moquay P., 2007, « L'intervention publique paysagère comme processus normatif », *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, INRA Éditions, n°s 84-85, p. 167-190, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01201153/document>.
- Davasse B., Henry D., 2015, *Le paysage au cœur des projets de territoire*, Les dossiers du RAP, n° 1, Urcaue Aquitaine, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01270407/document>.
- Debarbieux B., 2005, « Du paysage magnifié à l'empaysagement », Genève, Rencontres internationales du paysage au château d'Aigle, mars 2005.
- Dérioz P., 2013, « La place du paysage dans l'action des Parcs naturels régionaux depuis la loi Paysage (1993) : enjeu central mais mission impossible ? », *Projet de paysage*, dossier n° 9, « *Le paysage a-t-il imposé sa loi ?* », resp. éd. H. Davodeau, http://www.projetsdepaysage.fr/fr/la_place_du_paysage_dans_l_action_des_parcs_naturels_regionaux_depuis_la_loi_paysage_1993.
- Dérioz P., Sciolla O., Sviridoff C., 2009, « Paysages du Haut-Languedoc et dynamiques d'extension urbaine : le PLUI (Plan local d'urbanisme intercommunal), un outil pour aborder les questions à la bonne échelle territoriale ? », actes des Journées d'études « Urbanisme raisonné en milieu rural », Agen, octobre 2008, Puca/CAUE Lot-et-Garonne, p. 80-87.

- Domon G., Ruiz J., 2015, « La convention européenne des paysages : quels enseignements pour le Québec ? », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Débats et Perspectives, <https://vertigo.revues.org/15367>.
- Donadieu, P., 2012, *Sciences du paysage. Entre théorie et pratiques*, Paris, Lavoisier.
- Fédération des PNR de France, 2014, *Bienvenue dans la culture parc. Guide*, 40 p, https://www.parc-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre_de_ressources/0_800_735_736.pdf.
- Fédération des PNR de France, 2008, « Les parcs expérimentent un urbanisme rural exigeant », *Magazine de la Fédération des PNR de France*, n° 60, dossier, p. 13-18.
- Gavignaud-Fontaine G., 1998, « L'extinction de la "viticulture pour tous" en Languedoc, 1945-1984 », *Pôle Sud*, n° 9, p. 57-70, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pole_1262-1676_1998_num_9_1_1012.
- Gorgeu Y., Jenkins C., 1995, *La charte paysagère, outil d'aménagement de l'espace intercommunal*, Paris, La Documentation française, coll. « Pratiques de l'intercommunalité ».
- Jakob M., 2009, *Le paysage*, coll. « Archigraphy Poche », Infolio, Genève, 191 p.
- Labat D., 2013, « L'identification des représentations habitantes au service de l'évaluation des politiques publiques de paysage », *Articulo - Journal of Urban Research*, Special issue 4, 2013, <http://journals.openedition.org/articulo/2261>.
- Labat D., Aggeri G., 2013. « La loi paysage a-t-elle eu un impact sur la planification territoriale ? », *Projets de paysage*, http://www.projetsdepaysage.fr/fr/la_loi_paysage_a_t_elle_eu_un_impact_sur_la_planification_territoriale_.
- Lafon J., Laure Thierrée L., Moquay P., 2017, « La diffusion d'une culture du paysage par les ateliers pédagogiques », *Projets de paysage*, varia, http://www.projetsdepaysage.fr/fr/la_diffusion_d_une_culture_du_paysage_par_les_ateliers_p_dagogiques.
- Lelli L., 2003, « La photographie de paysage comme outil de mobilisation des acteurs pour un projet de territoire », in B. Debarbieux, S. Lardon (dir), *Les figures du projet territorial*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube/Datar, coll. « Bibliothèque des territoires », p. 183-191.
- Luginbühl Y., 2001, « La demande sociale de paysage », rapport pour la séance inaugurale du 28 mai 2001, Conseil national du paysage, 17 p.
- Melot R., 2011, « Contester au nom du paysage : les recours contre les documents d'urbanisme », *Projets de Paysages*, <http://www.projetsdepaysage.fr/editpdf.php?texte=626>.
- Michelin Y., Brunet B., Candau J., Domon G., Lelli L., Paradis S., 2011, « Le paysage comme catégorie d'action ? », in G. Bertrand, S. Briffaut (dir), *Le paysage : retour d'expériences entre recherche et projet*, oct. 2008, Arthous, conseil général des Landes, p. 141-150.
- Montpetit C., Poullaouec-Gonidec P., Saumier G., 2002, « Paysage et cadre de vie au Québec : réflexion sur une demande sociale émergente et plurielle », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 46, n° 128, p. 165-189, <http://id.erudit.org/iderudit/023039ar>.
- Mougenot C., Stassart P., 2008, « Les objets éphémères du développement durable », in F. Melart (dir.), *Écologisation : objets et concepts intermédiaires*, Bruxelles, coll. Ecopolis, Presses interuniversitaires européennes, coll. « Ecopolis », p. 73-96.
- Pagès C., 2010, « L'observatoire photographique du PNR de la Narbonnaise en Méditerranée. Bilan et valorisation », mémoire de master, université d'Avignon/PNRNM, 119 p.

Raymond R. (coord.) et al., 2015, « Les paysages des franges périurbaines, transitions ou parois de verre ? », in Y. Luginbühl (dir), *Biodiversité, paysage et cadre de vie. La démocratie en pratique*, chap. II : « Qualification sociale et économique des paysages urbains et périurbains », programme Paysage et développement durable 2, Paris, MEDDE/Victoires Éditions, p. 71-89.

Sewell W. R. D., O’Riordan T., 1976, « The culture of participation in environmental decisionmaking », in Utton A.E., Sewell W.R.D. et al. (eds.), *Natural Resources for a Democratic Society : Public Participation in Decision-making*, Boulder, Colorado, WestviewPress, p. 1-21, <http://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3053&context=nrj>.

Sgard A., Fortin M.-J., Peyrache-Gadeau V., 2010, « Le paysage en politique », *Développement durable & territoires*, vol. 1, n° 2, septembre 2010. <http://developpementdurable.revues.org/8522>.

Thibault J.-P., 2000, « Plan d’occupation des sols et paysage : acteurs, outils, mode d’emploi », in équipe GESTE, *Action paysagère et acteurs territoriaux*, université de Poitiers, coll. « Géographie & territoires », p. 127-133.

Valette É., 2005, « Intégration environnementale de l’éolien et régulation locale des conflits : l’action des collectivités territoriales dans l’Aude (France) », *Vertigo. La revue électronique en sciences de l’environnement*, vol. 6, n° 3, <http://vertigo.revues.org/3693>.

Vinck D., 2009, « De l’objet intermédiaire à l’objet-frontière. Vers la prise en compte du travail d’équipement », *Revue d’anthropologie des connaissances*, vol. 3, n° 2009-1, p. 51-72, <https://www.cairn.info/revue-anthropologie-des-connaissances-2009-1-page-51.htm>.

NOTES

1. Article modifié par décret en 2007.

2. Entretien, Montpellier, 07/14.

3. Programme PFP-RIO (Paysages des franges périurbaines : représentations, indicateurs, outils), financé dans le cadre du programme Paysage et développement durable 2 (2010-2014). Le travail de terrain, qui a été prolongé au-delà de la fin de ce programme jusqu’en octobre 2016, a articulé analyse paysagère in situ, entretiens avec des élus ou des techniciens (une trentaine), et étude des documents d’urbanisme ou de stratégie territoriale (SCot, chartes du PNR) (Raymond et al., 2015). La réflexion se nourrit également de la participation de P. Dérioz au conseil scientifique du PNRNM depuis 2010.

4. Logements commencés 2000-2009, source SYT@DEL2 - CG11/Codra, 2013.

5. Vers la fin des années 1980, les montants tournent souvent autour de 50 à 60 000 F/ha.

6. Eaux et milieux aquatiques, patrimoine, développement local, communication et sensibilisation à l’environnement.

7. - *Cadre de vie des habitants : paysage quotidien confortable et accueillant.*

- *Patrimoine : témoin de culture, de mémoire et d’identité.*

- *Atout économique : vitrine essentielle pour le développement local industriel, agricole et touristique* » (art. 22).

8. V. Andreu-Boussut (2004, p. 214) désigne de même le parc comme un « lieu d’apprentissage et d’intériorisation de nouvelles normes de gestion » : « Le Parc naturel, écrit-il, invente [...] de nouvelles fenêtres de discussion avec, et entre, les acteurs dont il maîtrise les échanges dans le but avoué de les instruire sur de nouvelles pratiques de la gestion du territoire compatibles avec la charte. »

9. Le dernier directeur du PNR, arrivé fin 2017 pour remplacer le précédent devenu député, faisait de même partie des services du Grand Narbonne. Il est également maire d’une petite

commune audoise voisine du PNRNM, et concernée par le projet limitrophe de PNR Corbières-Fenouillèdes.

10. Entretien, 10 juin 2013.

11. La conversion en PLU des anciens POS, souvent révisés à plusieurs reprises, est aujourd'hui bien engagée (31 communes sur 39, cf. doc 2).

12. OAP : dispositif inséré par le Grenelle II (2010) dans les PLU pour s'adapter aux enjeux spécifiques à l'échelle du quartier.

13. Ce n'est pas par hasard si le guide de la culture parc qui est cité en référence juste au-dessus est avant tout à destination des élus.

14. À la différence de ce qui se passe dans d'autres PNR : Luberon, Bauges, Caps et Marais d'Opale... (Fédération des PNR de France, 2008).

15. Ces quatre Cahiers techniques de l'urbanisme sont désormais accessibles sur le site du parc : <http://www.parc-naturel-narbonnaise.fr/actions-parc/environnement/paysage/urbanisme-durable>.

16. Cf. <http://www.parc-naturel-narbonnaise.fr/contrat-de-route-rd-6009/paysages-de-rd-6009-deux-ans-de-mise-oeuvre-contrat-de-route-deja-resultats-visibles>.

17. *La Dépêche*, 05/12/2015.

RÉSUMÉS

À partir de l'analyse des projets et de la gouvernance de l'urbanisme dans la communauté d'agglomération en forte croissance du Grand Narbonne (Aude, France), l'article interroge la tension entre intérêt et défiance quant à la mobilisation du paysage par les acteurs locaux, en tant que dimension du projet et outil de réflexion collective sur la gestion de l'extension du bâti. Au-delà du consensus apparent sur l'importance de la dimension paysagère induit par la Convention européenne du paysage et les évolutions du cadre législatif, il s'agit de repérer les modalités d'émergence et de diffusion d'une « culture » collective du paysage, en analysant notamment le rôle et les limites des actions du Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée, au sein de systèmes de gouvernance élargis par l'affirmation des instances intercommunales.

The article analyses urban projects and governance of urban planning in a fast growing urban community (*Grand Narbonne*, Aude, France), focusing on the approach of the local stakeholders, between interest and distrust, about landscape considered as a dimension of the urban project and as a tool for collective thinking about urban planning. Trying to overcome what appears to be a sort of consensus about the importance of the landscape dimension due to the European Landscape Convention and to the evolution of the French legislative framework, the paper tries to highlight the processes of emergence and diffusion of a collective "culture of landscape" applied to urban planning. The part played in these processes by the regional natural park of the "Narbonnaise en Méditerranée" is thoroughly analysed, as well as the limits of its actions. The study also takes into account the strengthening of the intercommunal institutions, which broadens the local system of governance.

INDEX

Mots-clés : paysage périurbain, aménagement urbain, gouvernance urbaine, apprentissages collectifs, culture du paysage, parcs naturels régionaux

Keywords : periurban landscape, urban planning, urban governance, collective learnings, culture of landscape, regional nature parcs

AUTEURS

PIERRE DÉRIOZ

Pierre Dérioz est maître de conférences HDR en géographie. Ses recherches portent sur le fonctionnement des systèmes territoriaux (arrière-pays, périurbain), sur leurs dynamiques paysagères, et sur le recours à l'outil paysage pour la gestion territoriale.

Avignon Université, UMR Espace-Dev 228 IRD

pierre.derioz@univ-avignon.fr

PHILIPPE BÉRINGUIER

Philippe Béringuier est maître de conférences en géographie-aménagement. Ses recherches portent sur le thème du paysage (méthodes d'analyse et d'évaluation), en relation avec les politiques d'aménagement et le développement territorial.

Geode, université de Toulouse, CNRS, Toulouse

philippe.beringuier@univ-tlse2.fr

MAUD LOIREAU

Maud Loireau est géo-agronome et ingénieur de recherches. Ses recherches dans le champ de la gestion des ressources et du développement des territoires sont centrées sur les méthodes de spatialisation-modélisation de la dynamique des sociétés en interaction avec leurs milieux.

UMR Espace-Dev 228 IRD, Montpellier

maud.loireau@ird.fr