

Les indicateurs de paysage : un projet pilote en Bretagne

I. Contexte législatif et contexte régional sur la question des paysages bretons

L'objectif de ce premier point est de contextualiser le projet en cours sur les indicateurs de paysage en Bretagne au sein des initiatives paysagères en œuvre en Bretagne. L'ensemble de ces initiatives répond au cadre législatif actuel avec la mise en application de la Convention européenne du paysage.

I.1. Un cadre législatif structurant

Avec la ratification de la Convention européenne du paysage (CEP) par la France en 2006 suivie de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016, le paysage est reconnu juridiquement comme suit : « une partie de territoire telle que perçue par les populations et dont le caractère résulte des facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Comme le souligne la CEP, ses dimensions matérielles et immatérielles sont évolutives. Aussi, « le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien¹ ». Le suivi des paysages est essentiel pour encadrer ses évolutions dans le but d'assurer une qualité de vie aux populations.

C'est dans ce sens, que les autorités compétentes à toutes les échelles territoriales (état, région, département, collectivité locale) sont sollicitées pour concevoir ou renforcer une politique en matière d'aménagement, de gestion et de protection des paysages. Les paysages sont aussi à intégrer de manière transversale dans les politiques sectorielles (urbanisme, transport, etc.). Pour adapter cette politique au paysage en œuvre sur les territoires, la CEP incite à :

- (i) identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ;
- (ii) analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ;
- (iii) en suivre les transformations ;
- (iv) qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés.

Conformément à la Convention européenne, la France a choisi quatre axes essentiels qui structurent la politique du paysage dans le pays² :

- (i) l'identification et la qualification du paysage ;
- (ii) la définition des objectifs de qualité paysagère ;
- (iii) l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles ;

¹ Préambule de la CEP, 2000.

² Circulaire du 7 mars 2007 relative à la politique des paysages – promotion et mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Nelly Olin, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable.

(iv) l'information et la sensibilisation du public.

Avec la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, la définition des objectifs de qualité paysagère est devenue une obligation pour les autorités compétentes. Selon l'article L. 333-1 du code de l'environnement, les objectifs de qualité paysagère « désignent les orientations visant à conserver, à accompagner les évolutions ou à engendrer des transformations des structures paysagères, permettant de garantir la qualité et la diversité des paysages à l'échelle nationale³ ».

En appui à l'élaboration de la politique paysagère, un suivi des paysages et de la politique paysagère est préconisé notamment par le biais d'Observatoire de paysage. « Les fortes dynamiques des paysages contemporains et les nombreux problèmes liés à la protection, à la gestion et à l'aménagement des paysages nécessitent une observation continue et un lieu d'échanges. [...] Cette observation doit se réaliser sur la base de protocoles d'étude appropriés et mobilisant divers types d'indicateurs [...]. Il s'agit de mettre en œuvre des dispositifs d'observation à échelles emboîtées permettant en autres :

- de dresser l'état des paysages à des périodes données ;
- d'élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant l'évaluation de l'efficacité des politiques paysagères ;
- de fournir des éléments permettant de comprendre les tendances, et de réaliser des prévisions ou des scénarios prospectifs.⁴»

C'est à partir de cadre juridique structurant que la région Bretagne travaille aujourd'hui sur les problématiques paysagères.

1.2. État d'avancement sur la question paysagère en Bretagne

La politique paysagère connaît une véritable dynamique en Bretagne car très en lien avec une variété de projets partenariaux. De nombreux organismes participent à sa mise en œuvre comme le Conservatoire du Littoral, les 3 Grands Sites de France, les 2 Parcs Naturels Régionaux (et celui en projet), l'État avec 670 sites classés et inscrits, etc. Aussi, les collectivités locales s'impliquent dans l'élaboration d'une politique paysagère (Lorient Agglomération, Saint-Brieuc Armor Agglomération, PETR du Pays de Saint-Brieuc, etc.).

La construction d'un réseau d'acteurs de la connaissance paysagère depuis 2004

Conscient des atouts mais aussi des fragilités des paysages bretons, le Conseil régional de Bretagne anime et coordonne, de 2004 à 2010, six ateliers à destination des élus locaux, des concepteurs et des gestionnaires du paysage. Ces temps de dialogue et de concertation entre les acteurs ont pour objectif de les sensibiliser aux problématiques spécifiques du territoire. En complément, des rencontres régulières avec les acteurs de la connaissance paysagère sont mises en place avec le Comité régional du paysage de Bretagne depuis 2008 (pilotage État-Région) et la Journée régionale du paysage en 2009, 2013, 2015 et 2018 (pilotage État-Région).

Le porter à connaissance des paysages

En parallèle de ces échanges, à partir de 2009, la Région Bretagne investit dans le porter à connaissance des paysages bretons à l'échelle régionale (Le Dû-Blayo, 2007). Ce travail se poursuit par un

³ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages dans titre VII, chapitre II.

⁴ Extrait issu de Conseil de l'Europe, Convention européenne du paysage, Rapport « Une revue des approches intégrées pour le suivi des paysages » et projet de Memento, p. 4-5.

programme de recherche « Méthodologie et prospective pour une stratégie régionale de gestion durable des paysages » sous la direction de la géographe Laurence Le Dû- Blayo à l'université Rennes 2. Une thèse de doctorat cofinancée par la Région Bretagne et le CAUE du Morbihan s'intéresse à l'inventaire des paysages (Bourget, 2011). Une cartographie mettant en lumière les caractéristiques paysagères à partir d'ensembles de paysage est réalisée et publiée sous la forme d'un poster et d'un livret⁵ (Le Dû-Blayo *et al.*, 2013).

Au niveau départemental, le porter à connaissance des paysages est bien amorcé avec trois atlas finalisés (Atlas des paysages du Morbihan, 2011 ; Atlas des paysages d'Ille-et-Vilaine, 2014 : Atlas des enjeux paysagers du Finistère, 2018) et un en cours de finalisation (Atlas des Côtes d'Armor). L'État a aussi un rôle à jouer dans le porter à connaissance auprès des collectivités locales.

Le suivi des dynamiques paysagères

Après l'identification des paysages bretons, l'analyse des dynamiques paysagères est un champ qui a été ouvert en Bretagne. Aujourd'hui, 25 Observatoires photographiques du paysage sont en cours ou en projet sur le territoire. Pour faciliter l'exploitation et la diffusion des séries photographiques, le Conseil régional de Bretagne, la DREAL Bretagne et le laboratoire ESO-Rennes pilotent la création de la POPP-Breizh⁶ (Plateforme des Observatoires Photographiques du Paysage de Bretagne) à partir de 2011. Une cinquantaine d'acteurs publics et privés bretons et hors Bretagne participe à la construction du projet. Mise en ligne en 2016, la POPP-Breizh⁷ est alimentée actuellement par 15 OPP et présente plus de 500 séries photographiques. Ce projet a été soutenu par un travail de doctorat⁸.

En parallèle, dans le cadre de la convention régionale entre le Conseil régional de Bretagne et le laboratoire ESO-Rennes, une animation virtuelle⁹ est conçue pour sensibiliser les acteurs locaux et les populations aux dynamiques paysagères en valorisant les OPP.

Les actions paysagères

Outre les études paysagères et les outils qui y sont associés, la mise en place d'actions paysagères est effective : on compte 4 plans de paysages finalisés et 5 plans de paysages en cours¹⁰ (lauréats à l'appel d'offre du Ministère en 2017, 1 Lauréat du Réseau des Grands Sites de France en 2018 et 1 financé par l'ADEME en 2019). Les Chartes des PNR et Chartes du paysage et d'architecture¹¹ sont des documents qui permettent aussi de définir à l'échelle locale les préconisations pour élaborer des actions paysagères à l'échelle locale (aménagement des centres-bourgs, déplacements doux, etc.).

Par ailleurs, à l'échelle locale, le paysage doit être intégré dans les documents de planification SCOT PLUi et PLU. Par exemple, identifier des fenêtres paysagères dans le SCOT permettra de fixer, de manière opérationnelle, dans les PLU(i), des règles visant à préserver les perspectives visuelles. Aussi

⁵ Le Dû-Blayo L., Barray F., Gouery P., Bourget E., Michel K., Ganzetti I., Le Petit A., 2013 : livret et poster Les paysages de Bretagne, édité à 700 exemplaires par le Conseil Régional de Bretagne en juin, 32 p.

⁶ Le Dû-Blayo L., 2012, *Plateforme régionale d'observatoires photographiques du paysage : un projet pilote en Bretagne*, 15p. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01076660>

⁷ Site disponible à l'adresse suivante : <http://popp.applisbretagne.fr/>

⁸ Guittet, C., 2016, « Pour une meilleure intégration des Observatoires photographiques du paysage dans la gouvernance territoriale (exemple de la Bretagne) », thèse de doctorat en géographie, Rennes, université Bretagne-Loire, université Rennes 2, 836 p. <http://www.theses.fr/2016REN20033>

⁹ Animation virtuelle à l'adresse suivante : <http://evolution-paysage.bretagne-environnement.org/>

¹⁰ Pour en savoir plus sur les plans de paysage en Bretagne :

<https://view.genial.ly/5c939f2d68711f76b99ce916/interactive-content-image-interactive>

¹¹ Exemple de la Charte du paysage et de l'architecture du PNR d'Armorique : <http://www.pnr-armorique.fr/Agir/Amenager-le-territoire/La-charte-du-paysage-et-de-l-architecture>

avec la modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme¹², les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) « peuvent entre autres permettre aux collectivités de favoriser, selon leurs intentions dans ces secteurs, la mise en valeur de quartiers, le déploiement de l'offre de logements, la gestion économe de l'espace, la mixité fonctionnelle des constructions, les liens entre transports et urbanisation, l'environnement (continuités écologiques, paysages, patrimoine...) »¹³. Les OAP sont des outils opportuns pour agir sur la qualité du cadre de vie des populations. La thèse de Charlotte Porcq sous la direction de L. Le Dû-Blayo porte sur les actions paysagères à l'échelle locale.

Le pôle paysages de l'OEB

Force est de constater que la Bretagne est active en matière de connaissance et d'action autour du paysage. Toutefois, les données et méthodes se démultiplient et sont disparates. Les expériences sont nombreuses mais elles doivent être partagées. L'État et la Région Bretagne missionne l'Observatoire de l'Environnement en Bretagne pour développer un pôle paysages à l'échelle régionale à partir de 2018. Les missions sont les suivantes : (i) animer et renforcer le réseau d'acteurs de la connaissance paysagère ; (ii) mettre à jour, actualiser et diffuser les connaissances sur les paysages ; (iii) mettre en lien les différents outils et favoriser leurs articulations avec les politiques publiques ; (iv) valoriser les actions paysagères ; (v) suivre de l'état des paysages. De la sorte, un organe est dédié à la mise en observation continue des paysages et de la politique associée. Aujourd'hui la conception et/ou la formalisation d'indicateurs de paysage est un enjeu fort pour mesurer les évolutions du paysage, les pratiques sur le terrain et les effets des actions mises en œuvre en faveur du paysage.

II. Les indicateurs de paysage en Bretagne

Les avancées en matière de paysage (identification, qualification, suivi des dynamiques, actions paysagères) donnent une assise solide pour élaborer un nouveau chantier sur les indicateurs de paysage encore peu traités en France. Ce projet est rendu possible car il répond aux besoins des acteurs de la connaissance paysagère.

II.1. Principes et fondements des indicateurs de paysage

Définition des indicateurs de paysage

« Un indicateur est une valeur précise ou un ensemble de valeurs qui permet de décrire de façon systématique une situation complexe. C'est une représentation à un moment donné de la réalité, en lien avec une question ou un sujet donné, et qui doit être accompagnée d'informations qualitatives pour permettre d'en faire une bonne interprétation ¹⁴». Entendons par valeurs, des éléments chiffrés. La présence d'un fait ou l'absence d'un fait (présence d'un OPP / absence d'un OPP) est considérée comme une valeur.

La construction d'un indicateur repose sur trois principes :

- C'est une synthèse de données qualitatives ou quantitatives.
- L'indicateur, pour qu'il mesure l'évolution d'un phénomène, doit être répété dans le temps.
- La validation scientifique d'un indicateur est déterminée par la validation de la méthode d'élaboration de l'indicateur.

¹² Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme

¹³ Propos issu du site internet suivant et consulté le 03/10/2019 : <http://outil2amenagement.cerema.fr/les-orientations-d-amenagement-et-de-programmation-r296.html>

¹⁴ Brochure sur les indicateurs du patrimoine naturel, 2018 : https://bretagne-environnement.fr/ressource_2018_02_05_presentation_projet

Finalité et objectif des indicateurs de paysage

La finalité des indicateurs est de mesurer les évolutions du paysage dans une perspective de maintien voire d'amélioration de la santé des paysages. L'objectif premier est de fournir des outils qui puissent être utilisés/mobilisés par les politiques publiques et par les citoyens. Les indicateurs de paysage, définis à l'échelle régionale, n'ont pas pour but d'évaluer les paysages mais bien de donner des clefs de lecture sur le suivi des paysages.

Des indicateurs utiles et exploitables aux différentes échelles territoriales

Les indicateurs, pour qu'ils soient utiles, répondent à des questions spécifiques et ils sont finement décrits notamment en matière de méthode. Le cadre théorique permet de légitimer la démarche et de rendre opérationnalisants les indicateurs. Aussi les indicateurs doivent être suffisamment signifiants auprès des acteurs locaux.

Par ailleurs, les indicateurs de paysage se construisent à plusieurs échelles territoriales avec :

- Des indicateurs régionaux si possible déclinables aux échelles locales ;
- Des indicateurs locaux transférables si possible à l'échelle régionale.

Tant que possible, les indicateurs doivent être accompagnés d'un indicateur de référence (national ou régional) afin d'aider les territoires à analyser l'indicateur qui est associé à son territoire et à se situer au regard d'autres territoires

Capitaliser les expériences et formaliser des indicateurs de paysage avec les données existantes

Le projet permet de valoriser et de diffuser les différents travaux menés sur les territoires expérimentaux et de les généraliser s'ils sont transférables. La conception d'indicateurs, dans ce sens, permet de capitaliser les expériences en Bretagne et de les diffuser à l'échelle régionale (plans de paysage, OAP, objectifs de qualité paysagère, etc.).

Par ailleurs, l'ensemble des données existantes est à formaliser sous forme d'indicateurs (enjeux et valeurs sur les paysages dans les atlas de paysage, OPP, etc.). Il s'agit alors de rendre exploitable des données qui sont aujourd'hui hétéroclites et dispersées. Ce travail permettra de valoriser les études menées, de régionaliser les données et de les actualiser

Lancer de nouveaux chantiers pour enrichir la connaissance paysagère

L'état des lieux sur les données existantes induit un état des lieux sur les données manquantes. En effet, un inventaire des besoins en matière d'indicateurs de paysage aux échelles locale et régionale est mené. Ce travail permet de lancer de nouveaux chantiers sur la connaissance paysagère (représentations sociales sur les paysages, représentations culturelles, fenêtres paysagères, etc.).

Spatialiser la donnée paysagère

À moyen terme, il s'agit de créer de la donnée paysagère et de la mettre en forme par le biais d'outil cartographique. Ce travail d'homogénéisation permettra aussi de mettre en lien le paysage avec les autres données thématiques (biodiversité, eau, énergie, TVB, etc.) pour un meilleur suivi de la complexité du paysage.

II.2. Expériences des indicateurs de paysage en Bretagne

En Bretagne, plusieurs acteurs institutionnels ont amorcé des travaux sur les indicateurs car les obligations et les besoins en matière d'évaluation sont de plus en plus importants. L'équipe projet s'appuie sur ces expériences et sur les expériences à l'international pour construire le cadre théorique.

Les indicateurs du patrimoine naturel

Le pôle biodiversité de l'OEB enclenche le travail sur les indicateurs sur le patrimoine naturel et géologique en 2014. Entre 2015 et 2018, l'équipe projet identifie 160 indicateurs potentiels. Aujourd'hui 34 indicateurs sont construits dont 10 pouvant servir à la question paysagère.

Évaluation des actions paysagères dans les PNR

Chaque PNR a l'obligation réglementaire d'évaluer : 1. l'évolution du territoire labellisé, 2. la mise en œuvre de la Charte du Parc. Ce sont donc la structure de gestion du Parc et l'ensemble de ses collectivités membres (communes, EPCI, Département, Région) ainsi que l'État qui doivent évaluer leur mise en œuvre.

L'évaluation est essentielle pour renouveler la charte du PNR. La Fédération des Parcs a été interrogée sur les indicateurs paysage. Elle n'a pas de prescription particulière, chaque Parc élaborant ses propres outils évaluatifs.

Suivi-évaluation du SCoT

Dans le cadre de la mise en œuvre d'un SCoT, une démarche de suivi des objectifs et d'évaluation des effets de son application doit être menée pour :

- atteindre collectivement les objectifs fixés ;
- ajuster ces objectifs si nécessaire
- apprécier les effets des orientations du SCoT ;
- partager la connaissance du territoire ;
- informer et sensibiliser l'ensemble des acteurs et la population aux enjeux majeurs du territoire.

Pour exemple, une trentaine d'indicateurs a été développée par le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural du Pays de Saint-Brieuc. Certains indicateurs sont mutualisés avec le SAGE de la Baie de Saint-Brieuc. Par ailleurs, les méthodologies et outils développés permettent d'accompagner l'élaboration des documents d'urbanisme locaux et autres documents (plan de paysages, PCAET, PLH, etc.). Le travail régional permet de mettre en avant ce travail pour transmettre cette expérience aux autres collectivités ayant les mêmes besoins.

Outils et données existants à valoriser

Différentes données sont à exploiter car elles permettent de proposer des indicateurs de référence : la couche des grands types de végétation du Conservatoire Botanique de Brest¹⁵ et l'OCS GE¹⁶. Par ailleurs, ces outils déjà conçus peuvent potentiellement être utilisés comme les outils MOS développés par l'agence d'urbanisme ADEUPa¹⁷, ou le Pays de Saint-Brieuc, la couche de valeur écologique potentielle et de pressions (TVB), développée par le PETR du Pays de Saint-Brieuc.

II.3. La structuration des indicateurs de paysages en Bretagne

Les indicateurs de paysage sont construits selon un cadre théorique qui se structure selon des catégories et des enjeux. Le cadre théorique est structuré comme suit :

¹⁵ Pour en savoir plus sur cette donnée : <http://www.cbnbrest.fr/flux-actualites/360-la-carte-des-grands-types-de-vegetation-du-finistere-est-en-ligne>

¹⁶ Pour en savoir plus sur cette donnée : <http://professionnels.ign.fr/ocsge>

¹⁷ Pour en savoir plus sur l'outil : <https://www.adeupa-brest.fr/taxonomy/descripteurs/mos>

Catégorie Enjeu	Aménité	Pression	Composante paysagère (élémt, structure, UP, ensemble)	Réponse
Diversité des paysages				
Accessibilité des paysages				
Qualité des paysages				
Implication des populations				

Définition des catégories

Aménité : Ensemble de ressources paysagères¹⁸ matérielles et immatérielles contribuant à l'agrément d'un lieu et contribuant au bien-être individuel et/ou social.

Pression : Facteurs d'influence naturels et/ou humains et de leurs interrelations exercés sur les territoires et les perceptions. La pression n'est pas connotée négativement ou positivement.

Composante du paysage : Ensemble des caractéristiques matérielles du paysage qui sont décrites à différentes échelles d'analyse (élément, structure, unité, ensemble, relief, cône de vue, composition, etc.).

<p>Élément de paysage : une signification paysagère. Ils peuvent être d'origine naturelle ou d'origine anthropique.</p> <p>Note : Il convient de distinguer deux types d'éléments de paysages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les éléments de paysage qui participent aux structures paysagères [haies]. - Les éléments de paysage dits « ponctuels ». Ils font le plus souvent référence à des objets contenus dans les inventaires patrimoniaux [arbres remarquables].
<p>Structure de paysage : Articulation spatiale des éléments de paysage qui résulte d'un fonctionnement passé et/ou présent et contribue à l'organisation d'une unité de paysage.</p>
<p>Unité de paysage : Partie continue de territoire cohérente d'un point de vue paysager et dont les limites sont plus ou moins marquées. Elle fait sens pour les populations et à l'échelle de l'aire d'étude. L'identification d'une unité paysagère s'appuie sur la caractérisation et la qualification du paysage (synthèse des approches culturelles, environnementales, historiques, sociales, géographiques, etc.). Sa localisation et les particularités de ses structures paysagères lui confèrent sa singularité vis-à-vis des autres unités.</p>

Réponse : Action, comportement, sentiment en retour. La réponse comprend notamment les politiques publiques, les projets des acteurs privés, publics et associatifs en réponse aux pressions observées, en particulier pour accompagner, corriger et amplifier leurs effets.

Définition des enjeux

Diversité paysagère : Variété (en nombre) et variation (en organisation) des composantes paysagères.

¹⁸ Ressource paysagère : ensemble des composantes paysagères (éléments, structures, etc.) et les valeurs culturelles et sociales qui leur sont associées.

Accessibilité du paysage : Conditions d'accès physique, visuel et culturel ; le fait de connaître : éducation, intelligibilité du paysage

Qualité paysagère : État de qualité d'un paysage (ou a contrario d'une dégradation) au regard de critères d'appréciation liés aux systèmes de valeurs véhiculées par différents groupes sociaux (dont habitants, experts, élus locaux, etc.)

Implication : Différentes formes d'interactions entre les populations et les paysages qui témoignent d'une volonté d'investissement : appropriation, transmission, médiation, partage, entretien, réhabilitation, protection, sensibilisation, création, etc.

II.4. Les partenaires

- Région Bretagne
- DREAL Bretagne
- ESO-Rennes
- DDTM 29
- DDTM 56
- OEB
- PNR du Golfe du Morbihan
- PNR d'Armorique
- PETR du Pays de Saint-Brieuc
- Lorient Agglomération
- Communauté de communes Val d'Ille-Aubigné
- Adeupa
- Audiar