

Compte-rendu de la réunion du club Basse-Normandie Lisieux (Calvados) 2 octobre 2014

Ordre du jour

I. Mots d'accueil et actualité du Club PLUi	p.03
II. Notions générales sur l'approche paysagère telle qu'elle est portée par le MEDDE	p.05
III. Les apports des lois Grenelle et ALUR sur les paysages	p.07
IV. L'approche paysagère : une porte d'entrée possible vers le projet de territoire	p.10
V. Témoignage de Lintercom sur l'approche paysagère de son projet de territoire	p.15
VI. Notions générales sur la publicité et le règlement local de publicité	p.19
VII. Témoignage d'Argentan Intercom sur l'élaboration d'un RLP intercommunal	p.22
VIII. Conclusion de la journée et préparation de la prochaine séance du club	p.24

Participants

Prénom & Nom	Structure
Sibylle de Carcouet	CA du Pays de Flers
Patricia Marquet	CC Argentan Intercom
Florian Durel	CC de la Baie du Cotentin
Julie Morin	CC de La Haye-du-Puits
Thierry Renaud	CC de La Haye-du-Puits
Eric James	CC de Vire
Karine Presier	CC du Pays du Camembert
Gilbert Godéreaux	CC Lintercom Lisieux
Isabelle Caignon	CC Lintercom Lisieux
Serge Tougard	CC Lintercom Lisieux
Anaïs Pitel	CC Pays de Livarot
Stéphanie Uguen	CC Perche Sud
Hégésippe Bellanger	CC Sèves-Taute
Mélissa Lefeuve	SCoT Sud Pays d'Auge
Carole Tauriac	CU Métropole Nice Côte d'Azur
Sophie Duplessy	Cerema

Alain Tirard	DDT 61 (Orne)
François Denis	DDT 61 (Orne)
Nathalie Letellier	DDT 61 (Orne)
Paul-Emile Martin	DDT 61 (Orne)
Benoît Malboux	DDTM 14 (Calvados)
Jacques Lesouef	DDTM 14 (Calvados)
Jean-Luc Boy	DDTM 14 (Calvados)
Nadine Marie	DDTM 14 (Calvados)
Sophie Gignoux	DDTM 14 (Calvados)
Patrick Boulet	DDTM 14 (Calvados)
Jean-Luc Routier	DDTM 14 (Calvados)
Claude Bienvenu	DDTM 27 (Eure)
Louissette Le Roch	DDTM 50 (Manche)
Nathalie Ferrand	DDTM 50 (Manche)
Laurence Pona	DDTM 76 (Seine Maritime)
Bernard Le Dain	DREAL Basse-Normandie
François Anfray	DREAL Basse-Normandie
Karine Lerouillois	DREAL Basse-Normandie
Mathilde Collet-Retardato	DREAL Basse-Normandie
Laetitia Flohart-Savary	DREAL Haute Normandie
Marie-Hélène Buchou	DREAL Haute Normandie
Fabrice Migairou	Ministère DHUP/ QV2
Marie Villot	Ministère DHUP/ QV2
Michaël Ripoché	Paysagiste Conseil de la DREAL
Yamini Yoganathan	Capgemini Consulting

I. Mots d'accueil et actualités du Club PLUi

- **Serge Tougard et Gilbert Godéreaux**, Vice-présidents de Lintercom
- **François Anfray**, DREAL Basse-Normandie

Présentation du territoire

Lintercom est composée de 33 communes, 42 000 habitants et se déploie sur 31 000 hectares. La zone urbaine a un poids très important : Lisieux représente 50% de la population de l'EPCI, et davantage en ce qui concerne l'activité économique.

La communauté a désigné deux vices-présidents à l'aménagement du territoire. Le territoire est appelé à évoluer fortement (notamment le fond de vallée et la zone urbaine). Des études majeures sont menées par la ville de Lisieux (études déplacements et stationnement, étude sur le centre ville) et Lintercom (étude « multi-sites » pour les espaces non utilisés ou délaissés, ...).

Présentation du PLUi en cours d'élaboration

A ces études s'ajoute bien entendu la démarche d'élaboration de PLUi.

Deux CC avaient entamé l'élaboration de leurs PLUi (fin 2010 pour Moyaux et fin 2011 pour Lisieux), et ont fusionné suite à la loi de décembre 2010. Dans le cadre de cette nouvelle structure, il a été nécessaire de résilier le contrat avec l'un des deux maîtres d'œuvre, de l'indemniser et de prescrire un nouveau PLUi sur le périmètre élargi, dont le calendrier a été bouleversé (approbation prévue à l'été 2016, soit 6 ans après le début de la démarche pour l'un des deux EPCI fusionnés). Cela a été difficile à faire accepter aux 9 communes qui auraient dû approuver leur PLUi à l'été 2014, et qui ont vu la démarche ralentie.

Le territoire est par ailleurs soumis à évaluation environnementale, élément dont l'EPCI n'a pris connaissance que tardivement (cette question doit normalement se poser après le débat sur le PADD). Le maître d'œuvre (l'AURH) a accepté ce marché complémentaire sous réserve d'une rallonge financière (même si l'AU offre des prix d'environ 40% inférieurs à ceux d'un BET), mais sans impacter le calendrier du projet et la date d'approbation prévisionnelle du PLUi.

L'EPCI est convaincu que grâce à la démarche de PLUi, les paysages seront beaucoup mieux traités que dans le passé, l'objectif d'ensemble étant de contribuer à l'attractivité du territoire (notamment en fonds de vallée et dans la zone urbaine). La gare fait l'objet d'un projet de grande ampleur, comme dans d'autres villes de France. Les travaux, qui seront étalés sur une période de 10 à 12 ans, sont menés de front par la ville et la communauté. La gare n'est pas aux normes (dernière gare de la ligne Paris-Caen à rénover), des financements restent à trouver pour les questions d'accessibilité (souhait de développer une passerelle plutôt qu'un souterrain). Il sera également nécessaire de rénover la gare elle-même (sur l'exemple de Saint-Lazare, à échelle adaptée) et l'accès à la gare (sur l'exemple d'une place multimodale).

Remarques générales

L'instruction des autorisations d'urbanisme va prochainement être transférée aux collectivités locales, un mouvement que Lintercom a commencé à anticiper. Il sera nécessaire de dégager entre 100 000 et 150 000€, avec un nombre d'ETP supérieur à ce qu'indique l'Etat, dont les chiffres paraissent minorés.

Par ailleurs, il apparaît que l'application de la loi ALUR ne rend pas possible la construction d'annexes en zones naturelles et agricoles, ce qui est dramatique pour le territoire (21 000 habitations, dont au moins 3000 sont concernées par cette interdiction de construire des annexes). Lintercom a noté que la loi d'Avenir Agricole ouvrait la porte aux extensions pour les habitations distantes. Un nouveau mouvement d'alerte – porté par les députés, sénateurs et commissions mixtes paritaires – pourrait sans doute être mené pour inciter à modifier à nouveau la loi.

1ères réponses de la DREAL

Sur la problématique d'annexes en zones A et N : la problématique de construction en zones A et N a été débattue lors des deux précédentes rencontres du club. Ces débats ont débouché sur la rédaction d'une note d'alerte sur la problématique de l'habitat dispersé (question des annexes, enjeux liés à l'économie locale, la valeur des biens, la vie du territoire), laquelle a été remontée au ministère.

Les services de l'Etat, y compris l'administration centrale, sont présents dans ce club, ce qui facilite ce type de remontées terrain. Guennolé Poix, chef de projet animation du Club PLUi, a assuré que cette note avait eu de l'importance au cabinet et n'avait pas été étrangère aux évolutions législatives déjà apportées.

Sur l'évaluation environnementale : la démarche peut apparaître comme une dépense supplémentaire, mais doit être vue comme un investissement qui permettra notamment de se prémunir contre d'éventuels recours.

Sur le paysage : il est très intéressant d'avoir posé le débat sur le paysage à travers les quelques exemples d'opérations cités. Ces témoignages soulignent que la question du paysage n'est pas seulement une question de préservation mais d'accompagnement du projet de territoire et qu'elle ne concerne pas seulement les secteurs ruraux, mais aussi les parties urbaines de ce territoire.

NB : cette séance accueille de nouveaux membres provisoires – représentants des services de l'Etat en Haute-Normandie, qui souhaitent s'inspirer de la démarche. Cela est très encourageant pour le club.

II. Notions générales sur l'approche paysagère telle qu'elle est portée par le MEDDE

- Marie Villot, bureau des paysages et de la publicité (DGALN/DHUP/QV2).
- Cf. support powerpoint.

Définition & enjeux

Le paysage n'est pas seulement un point de vue mais est vraiment une relation entre un territoire et le sujet qui l'appréhende (cf. définition créée par la convention européenne du paysage, « partie de territoire telle que perçue par les populations »).

Le ministère souhaite poser le paysage comme un élément important du cadre de vie (qu'il soit remarquable, ordinaire ou dégradé), essentiel pour le bien-être individuel et collectif. La protection, la gestion et l'aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun.

Pour cela, les autorités publiques compétentes peuvent développer des politiques du paysage (formulation, par les autorités publiques compétentes, des principes généraux, stratégies et orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage). Pour cela, on peut utiliser les objectifs de qualité paysagère (« formulés par les autorités publiques compétentes en tenant compte des aspirations des populations vis-à-vis des caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ») introduits par la loi Alur dans les Scot.

La politique du paysage portée par le MEDDE

Avant la convention européenne du paysage (CEP), le paysage devait seulement être intégré dans les différentes politiques sectorielles (urbanisme, agriculture, transport, énergie...).

Depuis la CEP, il s'agit davantage de considérer le paysage comme une démarche de projet. On définit des objectifs de qualité paysagère puis on veille à ce que les différentes politiques sectorielles y contribuent.

La convention européenne du paysage a également contribué à placer les populations au cœur des politiques du paysage. L'objectif est donc alors de les sensibiliser et d'éduquer aux notions paysagères, afin de co-construire les objectifs fixés pour son territoire, co-construire un projet partagé.

Focus sur l'approche paysagère

L'approche paysagère consiste en un cercle vertueux :

- **Connaissance** : le ministère a développé un outil pour améliorer la connaissance paysagère du territoire : les atlas de paysages. Ces socles de connaissance identifient, caractérisent et qualifient les paysages, en s'appuyant sur trois concepts : l'unité paysagère (correspondant à un paysage donné), la structure paysagère et les éléments de paysages.

Les atlas cherchent par ailleurs à identifier les dynamiques en cours, pour repérer les enjeux du territoire. Un atlas de ce type existe pour la Basse-Normandie ;

- **Objectifs de qualité paysagère** : il s'agit des grandes orientations (« orientations cadres ») pour le territoire, déduites à partir des enjeux identifiés supra. Les OQP sont un outil stratégique, d'aide à

la décision. Ils doivent être portés politiquement par les différents acteurs qui ont aidé à les formuler (cf. exemples d'objectifs définis dans la charte de PNR des Pyrénées Catalanes). Ils doivent être présents dans les SCOT et traduits dans les PLUi ;

- **Actions** : ces orientations doivent se traduire en actions de protection (conserver et maintenir la valeur patrimoniale de certains paysages), de gestion (accompagner les transformations induites par des évolutions sociales, économiques ou environnementales) et d'aménagement (accompagner le changement, caractère prospectif, création de nouveaux paysages) ;
- **Suivi / évaluation** ;
- **Connaissance** ...

L'approche paysagère telle qu'elle est portée par le ministère est donc réellement une démarche de projet : il s'agit de définir quels paysages on souhaite pour son territoire, et quels objectifs on se fixe pour déterminer la manière dont le paysage va évoluer.

Focus sur les plans de paysage

Le plan de paysage est un outil développé par le ministère il y a quelques années. Le MEDDE a lancé depuis 2012 un appel à projet pour les plans de paysage (qui sera reconduit pour l'année 2015), et constitué un Club « Plan de Paysage » (sur un principe identique à celui de l'appel à projets lancé par le MLETR pour les PLUi).

Le plan de paysage définit des orientations cadres en matière de paysage (les objectifs de qualité paysagère) et les axes d'intervention spécifiques pour y répondre. Le plan de paysage va donc jusqu'à la définition d'un plan d'actions, au-delà de l'urbanisme réglementaire, de planification (cf. projet d'aménagement, d'intervention). Il s'agit, pour un territoire donné, de :

- Identifier, caractériser et qualifier des paysages ;
- Formuler des Objectifs de Qualité Paysagère (dans le cadre des projets de territoire) ;
- Prévoir des dispositions en vue d'atteindre ces objectifs ;
- Faire vivre le plan dans la durée.

III. Les apports des lois Grenelle et ALUR sur les paysages

- Sophie Duplessy, CEREMA
- Cf. support powerpoint.

La place du paysage a fortement évolué au fil des années. On peut distinguer trois grandes phases.

Les premières mesures de protection

Jusqu'en 1985, le paysage est plutôt défini comme un élément ponctuel et l'action de l'Etat est centrée sur des mesures de protection pour les sites et monuments remarquables. Avec les lois montagne et littoral, la définition du paysage s'est élargie progressivement (le paysage porte sur les sites et territoires).

L'élargissement du paysage

En 1993, avec la loi Paysage, les paysages ordinaires ont été introduits dans les politiques publiques (dépassement du concept de protection pour aller vers celui de gestion). Après la convention européenne du paysage, en 2000, les politiques paysagères ont été encore renforcées.

L'affirmation du paysage

Les principes issus de la loi ENE : en 2010, la loi ENE réaffirme la dimension paysagère des documents d'urbanisme, mais l'intégration de la qualité paysagère reste cantonnée aux entrées de ville.

Les ajustements et nouveautés issus de la loi ALUR : en 2014, la loi Alur apporte un angle plus concret, opérationnel, et des éléments de méthodologie : changement de terminologie (« qualité architecturale et paysagère »), introduction d'objectifs de qualité paysagère (orientations stratégiques et spatialisées en termes de protection, gestion et aménagement) devant concerner tout le territoire. Alur a réorganisé l'article L123-1-5 et a regroupé sous le titre III toutes les dispositions relatives à la prise en compte du paysage dans le PLU.

Les documents d'urbanisme et le paysage : les auteurs de SCOT et PLU disposent aujourd'hui de tout un arsenal réglementaire pour mettre en œuvre des objectifs de qualité paysagère :

- **SCOT :** ce document a une place centrale du fait de son rôle « intégrateur »
 - **Rapport de présentation :** étape importante qui permet notamment de repérer & justifier les espaces où la densification est dite « acceptable » au regard des enjeux paysagers
 - **PADD :** introduction des objectifs de qualité paysagère ; en termes de protection, gestion et aménagement ;
 - **DOO :** peut définir à son échelle des délimitations géographiques paysagères, ce qui facilite la déclinaison de la méthode dans des documents de rang inférieur (PLU et CC). Il peut affiner les objectifs de qualité paysagère présentés dans le PADD. Il s'appuie aussi sur des critères paysagers pour définir, en tant que document intégrateur, la localisation préférentielle des commerces.

- **PLU(i) :**
 - o **Diagnostic** : étude rétrospective de consommation d'espace, exposé des dispositions de densification et de mutation des espaces bâtis au regard des formes urbaines existantes ;
 - o **PADD** : objectifs de qualité paysagère (orientations en termes de protection, gestion et aménagement, qui guideront les projets à venir), précision d'objectifs chiffrés de consommation d'espace ;
 - o **OAP** : possibilité de préciser des actions en faveur des OQP et de leur mise en œuvre
 - o **Règlement et zonage** : la loi Alur a apporté l'ensemble des éléments nécessaires pour identifier des mesures à différentes échelles, du très général au particulier (ex. identification d'emplacements réservés). L'avis de la CDCEA et de la CDNPS est requis.

Question : concrètement, que fait-on sur les emplacements réservés ?

Réponse de Sophie Duplessy, Cerema : il s'agit d'acquiescer du foncier et de l'utiliser pour mettre en œuvre des politiques liées au paysage.

Réponse de Michaël Ripoché, paysagiste conseil de la DREAL : le territoire possède beaucoup de tissus urbains des années 1980-90 qui ont été réalisés en vases clos, avec des espaces verts isolés et donc inutiles. Souvent, ils existent déjà mais n'ont plus de fonctionnalité. Un emplacement réservé permet de créer une continuité avec d'autres espaces verts, de redonner du sens à ces espaces.

Question : quel est le niveau de réglementation imposé sur la question paysagère ?

Réponse de Sophie Duplessy, Cerema : dans le PLU, c'est aux auteurs de décider du niveau de réglementation qu'ils souhaitent et d'utiliser les outils à leur disposition (le PLU(i) « peut »), tandis que davantage de mesures sont une obligation dans le SCOT (le SCOT « doit »).

Question : le PLUi peut-il donner des outils de gestion aux collectivités ?

Réponse de Laurence Pona, DDTM 76 : il existe des outils réglementaires pour préserver les arbres et haies (ex. espaces boisés classés – cf. L123-1-5-III-2°) mais techniquement, il n'existe pas ou peu d'outils pour empêcher un agriculteur de retourner une prairie, s'il veut par exemple planter du blé plutôt que laisser paître ses vaches.

Tout identifier est une hérésie, car les collectivités n'ont souvent pas les moyens de le faire (coût très élevé lorsque l'identification fine est réalisée par un BET, hétérogénéité du résultat lorsque l'identification fine est construite à partir de la connaissance du terrain) ni de vérifier le respect de cette identification. Qui fait le procès-verbal lorsqu'une haie identifiée est abattue ? La question est donc également celle de l'acceptabilité de cette identification.

Question : à quel moment la question du paysage est-elle débattue ?

Réponse de plusieurs représentants d'EPCI, dont Serge Tougard : durant l'étape du PADD, une orientation générale est fixée sur la question paysagère. Nous organiserons une conférence paysagère pour expliquer comment les classements sont réalisés. Sur notre territoire, un agriculteur a arraché des haies non classées avec l'aval de la chambre d'agriculture, le maire a dû intervenir et a négocié un arrachage partiel. La négociation est la solution. Transmettre un procès-

verbal au procureur de la république est inutile, car cela ne sera pas traité, classé sans suite.

☞ **Question :** *la loi Alur a introduit l'obligation de désigner les changements de destination des bâtiments agricoles d'intérêt patrimonial et architectural. Est-il nécessaire de modifier/réviser un PLU, approuvé avant ALUR, qui n'a pas désigné ces bâtiments ? La loi Alur est-elle directement opposable à ce document ?*

Réponse de Mathilde Collet-Retardato, DREAL BN : *l'obligation de désignation des bâtiments agricoles existait déjà avant la loi Alur, cette loi l'a élargi aux espaces naturels. En revanche il n'y a désormais plus besoin de « preuve » de la qualité architecturale ou patrimoniale des bâtiments (cf. modification en cours de validation apportée par le projet de loi Agricole) : se pose alors la question de la nécessité d'une identification bâtiment par bâtiment.*

☞ **Question :** *que veut dire fixer le curseur à un certain niveau pour préserver le bocage ? Quels outils pour fixer des curseurs sur cela ?*

Réponse de Michaël Ripoché : *au niveau réglementaire, plusieurs types d'articles vont de protections très lourdes (cf. espaces classés boisés) à des protections plus souples (cf. loi Paysage) qui exigent alors de préciser les modalités d'intervention (ex. définir une règle du jeu à l'échelle de la commune : faut-il replanter, autorise-t-on de créer un accès entre deux champs, ...).*

Quand on parle du bocage, ne parle-t-on que du linéaire boisé ? Comment faire un lien entre linéaire et les surfaces en prairie, par exemple ?

Réponse de Michaël Ripoché : *le bocage se limite en effet souvent au linéaire boisé, mais on aborde d'autres éléments de paysage.*

Réponse d'Hégesippe Bélanger, CC de Sèves-Taute : *il me semble qu'au titre de la loi Paysage, on pourrait identifier une prairie (ou des landes), dont l'intérêt paysager est particulier (ex. utilisation du L123-1-5-7 pour préserver un espace ouvert). Dans la pratique bien sûr, cela n'est pas facile.*

François Anfray conclut cette série de questions techniques pour introduire la séquence suivante, sur le paysage & le projet de territoire : au-delà des outils, comment les élus s'approprient-ils la question du paysage, puisque c'est par cela que l'histoire commence ? Quel paysage nous est légué ? Vers quoi souhaite-t-on aller, que veut-on transmettre ? Quelles grandes orientations fixer si l'on ne souhaite pas transfigurer le territoire ? Il serait vertueux de constituer une culture commune de l'approche paysagère, et l'utiliser pour nous aider à construire des projets de territoire ?

La manière de décliner ces objectifs avec les outils offerts par le code de l'urbanisme vient dans un second temps seulement.

IV. L'approche paysagère : une porte d'entrée possible vers le projet de territoire

- Michaël Ripoché, paysagiste conseil de la DREAL Basse-Normandie
- Cf. support powerpoint.

Introduction

La question n'est pas de se demander à quel niveau on va protéger le bocage, mais de se demander ce qu'il représente pour le territoire : est-ce qu'il représente une valeur culturelle, économique, est-ce qu'il contribue à son développement ? La question du cadre de vie est la question par laquelle commencer.

En France, nous avons la « chance » d'une réglementation assez ouverte sur le sujet du paysage, qui ne crée pas de contrainte. Dans des petites communes, sans grands moyens on peut faire beaucoup de choses en se posant les bonnes questions sur ce qu'on veut préserver, quel cadre de vie on veut se donner.

L'approche paysagère

Le paysage est un élément très transversal. C'est la perception d'un territoire pris comme environnement. On peut le regarder à différentes échelles (bourg, communauté de communes, département, ...)

Le paysage est le résultat de **dynamiques humaines** mais également **naturelles** : si l'homme ne fait rien, il se passe des choses. Qu'on le veuille ou non, le territoire évolue et le paysage se transforme, car les dynamiques naturelles sont aussi fortes que les dynamiques humaines. Il est nécessaire de comprendre et gérer ces deux dynamiques.

Par ailleurs, il est nécessaire, lorsque l'on travaille sur le territoire, de travailler sur sa **perception**. Cela est une difficulté, notamment à l'échelle intercommunale : comment obtenir un retour de perception le plus fin possible ? Chacun a une perception totalement personnelle du paysage, il y a autant de paysages que d'individus et chacun est légitime dans sa propre perception.

La perception du paysage peut être générationnelle (ex. les élus ont plutôt la perception d'une tranche d'âge d'« expérience », différente de celle de tranches d'âges plus jeunes), géographique et sociologique (ex. certaines personnes sont angoissées par des paysages montagneux, fermés).

Définir des objectifs de qualité paysagère

Pour définir des objectifs de qualité paysagère, il faut se poser plusieurs questions :

- **Qu'est-ce qu'un paysage de qualité pour mon territoire ?** Se poser la question de la qualité du cadre de vie sur le territoire est intéressant pour initier des travaux. On interpelle chaque partie prenante individuellement, ce qui permet à la réunion de lancement d'être immédiatement utile. Des sociologues ont travaillé sur la question à l'échelle du monde, et ont mis en exergue la subjectivité de la vision du paysage « idéal » : pour les japonais, par exemple, le paysage idéal serait celui de la Hollande, plat, symbole d'un esprit zen.
- **Qui est légitime pour définir la qualité du paysage ?** Le métier de paysagiste s'est transformé : autrefois le paysagiste intervenait plutôt en tant qu'expert ; aujourd'hui il s'agit plutôt d'un rôle

de médiateur (pédagogie, formation, accompagnement dans la démarche, aide à se poser les bonnes questions).

- **Quelle idée se fait-on du paysage d'aujourd'hui et de celui de demain ?** Plutôt que de commencer à travailler à partir de cartes et de s'enfermer dans un plan (travail d'expert), il est intéressant d'aller en premier lieu sur le terrain, de travailler sur site (perception des parties prenantes) : « diagnostic en marchant », ateliers d'expression (photos commentées pour faciliter l'expression libre).

Dès le démarrage, il faut faire émerger la perception du territoire puis la croiser ensuite avec l'expertise : dans le paysage vécu au quotidien, on oublie beaucoup d'éléments, il existe des zones d'ombres sur les territoires (zones avec peu de passage, ou peu d'importance accordée, ...). Les experts permettent de remettre leur potentiel en avant, de sensibiliser les acteurs à ces éléments.

La qualité paysagère est un indice sur la qualité du projet de territoire : c'est un indice sur sa transversalité (prise en compte du paysage dans l'élaboration des autres politiques) et de sa bonne acceptabilité (sujet facilement appréhendable sur lequel chacun peut être légitime).

Illustration : PLU de Pouzauges (Vendée), proche du Puy-du-Fou, problématiques bocagères

Commune rurale ayant bénéficié de la vague des **approches environnementales de l'urbanisme** (AEU) : subventions de 60 000 - 70 000 € (tandis que les PLU étaient élaborés à l'époque plutôt avec des fourchettes de 25 000€) ayant permis de mettre plusieurs compétences complémentaires autour de la table, de travailler sur la question du territoire et notamment sur les paysages.

Ces démarches AEU sont vertueuses car l'on constate souvent qu'elles aident les élus à connaître le projet de territoire et à se l'approprier : ce n'est plus un document d'expert livré à la fin de la démarche et connu par quelques personnes seulement. Les élus sont capables de parler de leur territoire de manière totalement autonome, c'est donc plus facile de porter le projet.

Questionnements initiaux

Lors d'un tour de table visant à identifier les enjeux prioritaires pour le territoire, la préservation du patrimoine naturel et du paysage d'une manière générale est ressortie comme l'un des 4 grandes orientations de ce **premier panorama**.

Analyse du territoire

Les élus sont allés rapidement sur le **terrain**, en amont du PADD, lorsque la définition du projet avait avancé. Les zones d'OAP ont ainsi été définies et travaillées à partir du terrain, car il est plus difficile de se rendre compte des problématiques propres à chaque secteur à partir d'un plan.

Le rapport d'analyse comprend de nombreux **éléments techniques**, dont la **géologie**, qui structurait ici fondamentalement le paysage communal (ex. buttes avec blocs de granites et châtaigniers créés par une faille, crête venant séparer la commune en deux, ...).

Trois grandes unités paysagères ont été définies pour correspondre aux ambiances de paysage :

Au nord, « monts et vaux bocagers », des paysages verts : qualité de bocage encore très préservée (sols

impropres pour les grandes cultures car pentus et argileux), buttes avec des châtaigniers ;

Au sud, « plateau agricole suspendu », des paysages plus ouverts ;

Au milieu, « coteau urbanisé », la zone urbaine sur le coteau, avec des variations dans les tissus urbains : paysages urbains anciens et traditionnels, extensions urbaines des 30 dernières années, zones d'activités avec souvent une carte blanche laissée aux entreprises en matière d'aménagement. Le maire ne voulait pas fragiliser le développement économique avec l'approche paysagère. Les acteurs de Fleury-Michon ont été invités à une concertation, et celle-ci a permis à la collectivité de prendre conscience qu'eux aussi avaient un intérêt à travailler sur le cadre de vie (ex. attractivité et image du site de travail). On réalise que les élus s'interdisent beaucoup de choses vis-à-vis des activités, qui sont acceptées si l'on dialogue avec les chefs d'entreprise pour travailler sur ces zones (ex. mutualisation de parkings, gain d'espace).

Enjeux & orientations

Les enjeux paysagers liés à ces unités ont été identifiés (cf. cartes des enjeux paysagers), et des choix politiques différenciés ont été réalisés en fonction de ces unités paysagère : « affirmer la qualité paysagère de l'identité de l'unité paysagère nord », « maintenir l'équilibre du paysage rural semi ouvert », « affirmer l'identité spécifique des bourgs anciens », ...

La commune a donc réalisé un travail sur les **zones d'activité** : l'espace laissé est-il proportionnel aux emplois créés ? Les usines nouvelles automatiquement placées en entrée de bourg constituent sa carte de visite, mais correspondent-elles au paysage que l'on veut promouvoir pour la commune ?

Les **éléments patrimoniaux** (châteaux, manoirs, moulins marquant les points hauts) ont été étudiés, ainsi que les **éléments du bâti rural**. Ce patrimoine rural est très fragile : l'agriculture évolue en construisant de nouveaux bâtiments (ex. bâtiments très imposants construits pour profiter des aides liées aux nouvelles sources d'énergies type solaire) mais en abandonnant les anciens (perte d'un patrimoine de qualité, ex. granges). Cette problématique a surpris les élus, qui pensaient avoir un patrimoine de hameaux anciens très riches.

La **présence végétale** a également été étudiée : bocages (question de la valeur de la haie bocagère, de ce que l'on peut appeler « bocage »), bois de châtaigniers, patrimoine de jardins assez riche en centre-bourg (travail sur le potentiel des jardins en cœur d'îlots), patrimoine de parcs liés à des demeures bourgeoises. Repérage de ce qui fait la singularité des différentes structures paysagères : buttes boisées, vallons, ...

La **consommation d'espace** est une préoccupation : dans le cadre du PLU, l'évolution des taches urbaines a été étudiée. La commune souhaitait ouvrir à l'urbanisation pour enrayer sa chute démographique, mais elle a constaté que plus elle s'étendait, moins la population répondait présente (du fait notamment d'un moindre niveau de service public et d'attractivité du territoire).

En miroir, la question de la **densité** a également été instruite : la densité en centre bourg implique la création de places de stationnement, or la ville-voiture fragilise la présence d'espaces publics, ... Un travail a ainsi été réalisé sur la **vie en commun** : quels espaces de rencontre offrent les élus à leurs habitants, qui ne soient pas des places de parking (car si l'on transforme une place en parking, ce n'est plus une place !) ? La forme urbaine conditionne en partie le fonctionnement de la société et le dialogue entre habitants (ex. construction de quartiers en râteau, impropres à l'échange).

Les voiries et trottoirs surdimensionnés sur une zone à faible densité de population sont également des espaces publics inutiles. Sur ces artères, les gabarits permettent par exemple, grâce à l'utilisation d'emplacements réservés, de créer un cheminement cyclo-piéton et de réduire la voirie. Il ne faut pas faire l'impasse sur ce vieux tissu, qui deviendra dans 20-30 ans des friches urbaines. Dans les petits bourgs, il est bénéfique de penser d'abord vélo et piétons, ce qui est beaucoup plus délicat pour les grandes agglomérations où les PDU sont structurants. Les déplacements doux doivent également avoir du sens, doivent mener à des lieux structurants, des lieux de rencontre plutôt que de n'être utiles que pour quelques particuliers.

Le paysage comme support de projet

Le paysage n'est pas qu'un élément du diagnostic, il peut contribuer à d'autres objectifs et projets. Certains éléments ne sont pas réglementés : l'objectif est bien de construire un projet de territoire, le PLU n'étant qu'un outil pour cela. Le paysage peut ainsi participer à :

- Définir une limite à l'urbanisation ;
- S'interroger sur la recomposition du tissu urbain (ex. valoriser les chemins d'herbes officieuses qui sont souvent plus utilisés par les piétons que les chemins pavés).

Illustration : PLU de Pouzauges (Vendée)

Travail sur différents scénarii de développement :

- 1 : « au fil de l'eau » : formation d'une continuité urbaine avec la gare.
- 2 : « renversement de tendance » : développement urbain vers le Nord pour un rééquilibrage géographique du centre ville redéployé.
- 3 : « valoriser l'identité territoriale » : construire en irriguant et densifier la ville sur elle-même.

Ces scénarios ont été qualifiés au regard de différents enjeux : prise en compte de l'environnement, déplacements, consommation d'espace et étalement urbain, énergie, cadre de vie et paysage, ...

Le troisième scénario fixe donc une limite à l'urbanisation : ex. se dire que si l'on dépasse la ligne de crête, on sacrifierait le paysage de bocage, et que c'est là la limite d'urbanisation que l'on se fixe.

L'armature verte a été définie en 1^{er} lieu (questions de belvédères & points de vue, masses boisées, continuités de vallées ; réflexion sur les polarités : quels paysages urbains, quel travail sur les dents creuses, comment renouveler le bâti ancien de maisons mitoyennes, quelles solutions architecturales et règlementaires pour requalifier le centre bourg, ...).

Ensuite seulement l'armature urbaine a été définie, en négatif, en creux.

Concrétiser ces orientations dans le projet de terrain

Il est bénéfique d'aller sur le terrain avec les élus, pour confronter les différents scénarios, les grandes idées avec des projets concrets, afin de mesurer leur réalisme et leur acceptabilité. Ce volet paysage, qui paraît souvent très fort dans le PADD, disparaît ainsi dans le reste du document lorsqu'il parvient à se fondre dans les différentes thématiques, à faire corps avec les projets.

Si les acteurs du territoire sont déjà sensibilisés, il n'est pas nécessaire de tout réglementer. Cet exercice peut être plus difficile à l'échelle d'un PLU intercommunal, car la gouvernance politique est plus complexe et les stratégies d'alliance / jeux politiques moins prévisibles. C'est peut-être au démarrage, justement, sur cette question du cadre de vie et du paysage, qu'il faut apprendre à parler ensemble et identifier le positionnement de chacun.

Illustration : PLUi entre Vendée et Maine et Loire (dizaine de communes, PLUi démarré il y a 10 mois).

Expérience d'un diagnostic en marchant : tour de chaque commune sur une journée, discussion, partage de moments conviviaux (déjeuners), premier niveau d'analyse cartographique, qui a ici du sens car le parcours a été réalisé par les parties prenantes (vs. présenter une carte de diagnostic réalisée en chambre).

Le BET cherche à instaurer une relation de confiance, une culture de travail en commun, libérer la parole et faire comprendre que l'on peut / qu'il faut se parler franchement. La culture partagée est la base fondamentale de la construction du projet. Les présentations professorales (sous-entendant que le BET sait et les élus ne savent pas, ce qui est faux) ne fonctionnent pas pour construire un projet de territoire. Il faut un processus itératif ; ce sont les élus qui doivent d'abord être sur l'estrade, il faut les écouter puis, par un jeu d'échanges, progressivement inverser les rôles pour que les « experts » s'attachent à traduire le projet.

A l'échelle du PLUi, on se pose des questions d'interface beaucoup plus larges, intéressantes car correspondant à l'échelle du paysage, mais complexes à appréhender lorsque les EPCI sont récents et que les élus se positionnent de manière défensive. La situation idéale est celle où les élus mobilisent un ou des acteur(s) dédié(s) pour gérer la gouvernance et la stratégie politique (identification préalable d'éventuels verrous de blocage politique et travail sur la manière de les lever). Ces enjeux ne peuvent pas être gérés par un jeune chargé d'études, besoin d'une personne avec une véritable expérience.

☞ **Question** : comment gérer les paysages ordinaires, présents à plus ou moins grande ampleur dans toute commune ? Quelles spécificités de réponse selon les territoires ?

Réponse : parfois, mieux vaut ne pas trop en faire, ne pas sur-réglementer. Il faut, avec les élus, se poser la question de la valeur que l'on souhaite donner à cette zone ordinaire, ou bien décider de traiter cette question lors du prochain PLUi, dans 10-15 ans. La question est aussi celle du compromis (ex. ne pas trop en faire dans un secteur et demander davantage dans un autre).

☞ **Question** : pourquoi les élus de Pouzauges ont-ils eu une ambition paysagère aussi forte ?

Réponse : l'ambition était plutôt celle de la biodiversité. La démarche AUE, a permis de débloquer des fonds pour recourir à de multiples compétences telles que celles de paysagistes.

Les questions initiales sont essentielles (ex. quel est votre cadre de vie rêvé), car elles peuvent être confrontées à tous les projets du PLUi, le BET peut s'en servir pour y revenir, renvoyer les acteurs face à des aspirations contradictoires (ex. projet de ZAC incompatible avec cadre de vie).

☞ **Question** : quel cahier des charges réaliser ?

Réponse : pour un document d'urbanisme « standard », le cahier des charges est carré. Pour une démarche projet, au contraire, il faut obtenir la confiance « aveugle » des élus. C'était le cas dans l'exemple du PLUi : le BET paysage s'est associé à un BET qui avait préalablement travaillé sur le SCOT, avait la confiance totale des élus car il faisait de la stratégie politique.

V. Témoignage de Lintercom sur l'approche paysagère de son projet de territoire

- Serge Tougard, Vice-président à l'Aménagement du Territoire
- Isabelle Caignon, responsable du Service Aménagement de l'Espace
- Cf. support powerpoint.

Le PLUi de Lintercom

Le PLUi de Lintercom est accompagné par l'AU de la région du Havre, qui possède toutes les composantes souhaitées en une unique structure (urbanistes, écologue, architecte-paysagiste, chargé de mission habitat), à l'exception des déplacements, sujets sur lequel l'AU s'est associée à un autre prestataire.

Le travail sur les OAP et le règlement est déjà amorcé, mais la présentation portera davantage sur les OAP.

Lintercom a le sentiment que plus le projet se précise, plus l'approche paysagère est présente. L'approche qualitative est progressivement appréhendée par les différents acteurs, qui cherchent à se fixer des objectifs communs tout en conservant les particularités de chaque commune (non contradictoire).

Parallèlement à l'élaboration du PLUi, de nombreux travaux sont menés, notamment avec les autres communes de l'estuaire de la Seine : mobilités, tourisme, écologie industrielle, ... L'EPCI ne travaille pas en vase clos. La directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine n'apporte pas de grosses contraintes, mais donne quelques orientations sur les fonctions que Lintercom peut apporter dans cet ensemble (fonction d'arrière pays mais également de lien sur la problématique logistique).

Ces études alimentent le PLUi, il est toujours idéal de les réaliser en amont ou en parallèle. Des études complémentaires semblent encore nécessaires pour permettre de trouver des réponses (ex. études sur le patrimoine de la Reconstruction, qui concerne plusieurs communes du territoire).

La démarche projet

La communauté n'a pas réalisé un « diagnostic en marchant » car cela aurait été trop lourd pour un territoire de 33 communes, mais a tout de même proposé aux élus un circuit autour des points stratégiques (fonds de vallées, patrimoine remarquable : basilique, manoirs, châteaux, ...).

Ce circuit a notamment permis de dédramatiser l'aménagement du territoire (expression pouvant effrayer les élus) en illustrant que cela ne sous-tendait pas nécessairement de grands moyens, de grandes opérations (ex. on peut entretenir une prairie avec un point d'eau et quelques arbres pour rendre le lieu plus accueillant). Ces visites terrain ont également permis aux élus de découvrir les territoires de leurs voisins, voire de découvrir leur propre territoire et prendre conscience de l'exemplarité de leurs actions ! L'intérêt du PLUi est aussi de regrouper ces initiatives pour n'en faire plus qu'une.

L'expérience a été visiblement utile, car il y a eu des demandes de parcours supplémentaires. Cela n'a pas été réalisé (car le marché ne le permettait pas) mais l'idée pourrait être répétée dans le cadre de l'évaluation du PLUi, par exemple.

Les caractéristiques du territoire

Rappel sur le territoire : 33 communes essentiellement rurales, avec au centre Lisieux, la « capitale » du Pays d'Auge. Cette dénomination illustre déjà ses paysages, connus au-delà de ses frontières.

Le territoire est un **territoire de vallées**, caractérisé par une alternance entre vallées et plateaux, et le lien qui se fait entre les deux, par les coteaux. Les vallées façonnent historiquement, et encore aujourd'hui, le territoire. Le diagnostic du PLUi considère que le territoire est assez préservé ; il ne comporte pas de site Natura 2000 ; en revanche il regroupe des ZNIEFF de type 1 et 2, ainsi que des monuments historiques.

Ces caractéristiques ont orienté l'agriculture du territoire et explique que ses communes aient été répertoriées au niveau national comme **communes agricoles à haute valeur naturelle**. Le territoire a probablement également la chance d'être relativement préservé du fait d'un relief modeste, qui participe à l'équilibre du territoire entre activités humaines et naturelles.

Les bocages sont encore prédominants mais ont fortement diminué depuis les années 1980 : démembrements, transformation de prés en terres céréalières, développement de la filière équine (créatrice d'emplois, beaucoup plus que les autres activités agricoles, ce pour quoi le département ne s'est pas opposé à son développement) au détriment de la filière bovine. L'activité laitière, moins rentable, s'est déplacée vers l'est du département : 1 million de litres de lait ne sera plus produit dans le Pays d'Auge, ce qui pourrait conduire à des difficultés pour l'obtention des labels AOC qui exigent des quotas minimums. Des gros groupes tels que Lactalis ou Nestlé n'auront peut-être ainsi plus d'intérêt à être situés sur ce territoire. Ces **changements de pratiques agricoles** fragilisent les pâturages et les vergers, et modifient durablement la perception de l'espace... mais le PLUi peut difficilement régler ce problème.

L'**organisation de l'urbanisation** montre qu'il y a cinquante ans, le territoire était très polarisé sur le fond de vallée, tandis qu'aujourd'hui, le plateau Est - qui a été investi par la ville de Lisieux suite à la guerre - est de plus en plus investi pour des extensions. L'objectif du PLUi est de réguler cette consommation d'espace. La carte (p.9) illustrant la **consommation foncière** met en exergue le fait que l'on prévoit dans le PLU actuel plus d'urbanisation sur 10 ans (zones AU) que ce qui a été réalisé sur les vingt dernières années. Cette carte, qui est l'une des premières que l'agence d'urbanisme a montré aux élus, a permis de les interpeller : ils ont pris conscience qu'il n'y avait pas de cohérence dans le développement du territoire (chaque commune travaillait son urbanisme de son côté), et qu'un développement non régulé avait des conséquences en termes de consommation foncière mais également en termes de service à la population. Les élus ont donc décidé de stopper ce développement et de le repenser.

Sur ce point, le SCOT a constitué un appui important en apportant de premières réponses en matière de **structuration de l'espace** : pôle central (ville et première couronne à l'exception de deux communes jugées trop rurales) sur lequel concentrer l'essentiel des efforts, puis pôles relais. Le PLUi doit ensuite se demander comment aménager le territoire, à l'intérieur de ce premier niveau de structuration.

Les orientations du PLUi

Problématique du territoire : comment revenir à une urbanisation un peu plus exemplaire (privilégier le renouvellement urbain vs. les extensions) ? « *Nous allons urbaniser l'urbain encore plus, nous n'allons pas*

continuer à poursuivre des développements hors des zones urbaines existantes. L'objectif est notamment de limiter la consommation foncière et de mieux traiter les espaces naturels et les paysages. »

La **colonne vertébrale du PADD est le fond de vallée** : commune-centre (Lisieux) et villages alentours qui assurent une continuité à l'échelle de ce fond de vallée et des deux principaux cours d'eau.

Le diagnostic a permis d'identifier un **potentiel très important d'espaces non utilisés**. L'EPCI a ainsi décidé de ne pas réaliser de ZAC après avoir pris conscience qu'il existait de nombreux espaces encore disponibles dans les zones déjà urbanisées.

NB : le mot friche est banni (car trop péjoratif), celles-ci ont été appelées « zones mutables » (lorsqu'il n'y a plus d'activité, zones vides) ou « espaces sous utilisés » (lorsqu'il y a encore un peu d'activité et qu'il n'est donc pas très diplomatique d'appeler la zone « friche », ex. usine en cours de fermeture). Le travail de renouvellement prend cependant plus de temps que l'extension, plus simple : il faut alors peut-être rechercher un compromis afin de travailler à la fois sur des zones qui doivent être requalifiées et ne sont pas immédiatement urbanisables, et d'autres petites zones sur lesquelles il est plus facile de travailler.

Par ailleurs, le territoire possède de nombreux **cours d'eau** et donc de nombreuses zones inondables (cf. PPRI). Ces cours d'eau étaient jusqu'alors considérés comme des contraintes (impossibilités techniques par rapport à certains projets) et beaucoup d'espaces nient le rapport à l'eau. Cependant, l'espace urbain ne doit pas être pensé que pour la construction et la densité mais également pour le cadre de vie. Il est nécessaire de se réconcilier avec ces cours d'eau, il s'agit d'espaces à valoriser (ex. initiatives de Lisieux : promenades aménagées le long des cours d'eau, travail sur les continuités, nécessité de relier ces promenades aux autres cheminements du territoire, afin qu'elles ne mènent pas nulle part). Il apparaît plus facile de traiter ces éléments à l'échelle intercommunale. La ville se réconcilie en réalité avec son histoire : les entreprises industrielles s'installaient auparavant historiquement au bord de l'eau.

Il est dit que lorsque l'on est à Lisieux, peu importe où l'on est, on voit des espaces verts (ex. plantations). Il faut alors garder à l'esprit que ces **espaces verts cachent d'autres espaces**. La question est donc de comprendre comment traiter de certains espaces de manière à bénéficier d'autres espaces ? L'ingénierie est actuellement en train de travailler sur cette question complexe.

En milieu rural, l'objectif n'est pas nécessairement de travailler sur la nature en ville. Lisieux a l'atout de posséder un parc situé quasiment à la porte du centre-ville. Il faut travailler dessus afin que cette **proximité naturelle** ne soit pas que **physique mais également visuelle** (vs. risque de défiguration du paysage de coteaux lorsqu'ils deviennent urbanisés).

☞ **Interrogation de Lintercom à destination de Michaël Ripoché** : le PADD de Lintercom ne descend pas au niveau de précision des exemples évoqués lors de votre présentation.

Réponse de Michaël Ripoché : les repérages d'éléments ont été précisés plus tard, après le PADD, en fonction des choix de protection réalisés au niveau réglementaire. En revanche, les limites d'urbanisation (la frange urbaine) ont en effet été définies très rapidement, structure du projet. Les cartes semblent précises car nous avons représenté beaucoup de choses, de l'ordre du paysage, que les élus ont identifiées comme à préserver ou valoriser. Un chargé de mission PLUi, sans BET,

peut tout à fait réaliser ce travail liminaire de prendre une carte et de faire noter aux élus les éléments auxquels ils tiennent, avant même de lancer la démarche de PLUi.

Réponse de François Anfray : *il est important d'identifier, dès le stade du PADD, les éléments qualitatifs (ex. ici les paysages de coteaux) que l'on souhaite protéger.*

Au-delà du travail sur le fond de vallée, le travail se déploie sur l'ensemble du territoire. Une carte (p.13) croise sur cette vision large de très nombreuses données afin d'en déduire les « **espaces de vie** » (i.e. espaces suffisamment denses et équipés pour prétendre à être densifiés voire étendus s'il n'est pas possible de les densifier, « agrégats d'habitation »). Cette carte permet de réaliser des choix fondamentaux : l'urbanisation ne sera développée que dans ces espaces et dans les vallées. Des OAP (en cours d'élaboration) sont prévues pour préciser les principes de densification (taches oranges) voire d'extension sous réserve de justification (taches roses) : travail sur les formes urbaines, etc.

Environ un tiers des communes de l'EPCI sont très rurales (absence de services, de réseaux etc.). Certaines de ces communes ont choisi de ne pas avoir de constructions nouvelles et uniquement du changement de destination. Dans ces communes, qui représentent quelques milliers d'hectares, il n'y aura donc pas de consommation foncière supplémentaire. D'autres ont choisi des solutions intermédiaires (50% de constructions nouvelles, 50% de changements de destination).

Enfin, la **trame verte et bleue** (carte p.14) joue un important rôle transversal : c'est notamment un support pour les circulations douces. Cet élément soulève également des enjeux de protection (ex. d'une vallée considérée comme un « bijou » donc intrinsèquement fragile). Cette carte montre par ailleurs que la fusion des deux ex-EPCI a amené des paysages de plateaux que Lisieux n'avait pas du tout jusqu'alors.

☞ **Question :** *urbaniser en fond de vallée revient à augmenter le nombre de personnes soumises à des risques : le PPRI permet-il de densifier ces espaces ? Quelles sont ses préconisations ? Le choix n'est pas anodin, il s'agit d'un conflit d'enjeux (consommation d'espace vs. sécurité des personnes).*

Réponse d'Isabelle Caignon : *certaines zones classées inondables ne le sont en réalité plus. Cela pose également problème.*

Réponse de François Anfray : *il faut avoir conscience que les plateaux sont également soumis à des risques (ex. marnières) et que les coteaux sont eux-mêmes soumis à des risques de glissements de terrains. Il faut donc travailler en tenant compte de ces divers éléments.*

VI. Notions générales sur la publicité et le règlement local de publicité

- Fabrice Migairou, bureau des paysages et de la publicité (DGALN/DHUP/QV2).

Le cadre dans lequel s'inscrit le RLPi

Enjeux : la publicité extérieure représente une activité économique impactant le cadre de vie. Le RLPi est un outil au service de la qualité du cadre de vie permettant aux collectivités d'adapter la réglementation de la publicité (de manière plus stricte), en assurant le respect de la liberté d'expression et de la liberté du commerce et de l'industrie.

Evolution & champ d'application de la réglementation : la réforme récente (loi ENE en 2010 et ses décrets d'application en 2012 et 2013) s'applique aux enseignes (inscription, forme ou image apposée sur l'immeuble qui exerce l'activité), pré-enseignes (inscription, forme ou image qui indique cette activité) et publicités (pas de lien avec la proximité et le lieu où se déroule la publicité) visibles de toute voie ouverte à la circulation publique.

Règles générales : la publicité est autorisée là où elle n'est pas interdite (i.e. hors agglomération).

- Lieux d'interdiction absolue mentionnés au L.581-4 : parcs nationaux, monuments historiques...
- Lieux d'interdiction relative (possibilité de réintroduire¹ via le RLP) mentionnés au L.581-8 : PNR...

Articulation de la réglementation : la règle nationale s'applique par défaut. Il est ensuite possible d'élaborer un RLP(i) pour adapter ces règles.

Répartition des compétences : la présence d'un RLP détermine la répartition des compétences entre maires et préfet pour la gestion de la publicité (instruction des dossiers et police).

Les raisons motivant l'élaboration d'un RLPi

Environ 1700 RLP existent en France, dont une centaine de RLPi. Ils sont réalisés dans plusieurs buts :

Adapter la réglementation à son territoire : il est pertinent d'élaborer un RLP(i) si l'on considère que les règles nationales méritent d'être adaptées pour une meilleure adéquation avec son territoire et/ou si l'on souhaite planifier le développement de la publicité sur son territoire. La planification peut se faire à la carte, en fonction des enjeux identifiés et des zonages définis pour les prendre en compte : dans les zones non concernées par cette adaptation, on considère que le règlement national (RNP) vaut RLP et le maire demeure ainsi compétent.

Mettre en œuvre un projet politique de préservation du cadre de vie : l'élaboration d'un RLPi peut s'intégrer dans un projet de territoire construit avec une approche paysagère. Le diagnostic du territoire peut ainsi aider à définir et justifier un zonage au plus près des réalités du territoire. L'élaboration d'un RLP(i) constitue un véritable projet politique de préservation du cadre de vie qui s'inscrit dans une démarche globale d'aménagement d'un territoire.

Etre acteur sur son territoire : les collectivités qui souhaitent récupérer la compétence publicité (instruction et police) peuvent élaborer un RLP(i). L'autorité compétente veillera notamment de manière

¹ La réintroduction de la publicité via le RLP dans ces lieux est facultative et doit être motivée

préalable alors, pour l'installation d'enseignes, au respect de prescriptions techniques et pourra donner un avis qualitatif (possibilité de refuser l'enseigne pour un motif paysager, par exemple).

Lorsqu'il n'existe pas de RLP(i), les enseignes sont soumises au RNP et n'ont (dans une majorité de cas) pas de demande d'autorisation à produire, mais encourent un procès verbal a posteriori si elles ne respectent pas ce règlement national.

L'approche intercommunale : développer un RLP à l'échelle intercommunale peut aider à limiter les effets de frontières (cf. effets de reports), homogénéiser les pratiques et établir une doctrine commune.

Question : peut-on réaliser un document unique pour le PLUi et le RLPi ?

Réponse : il est possible d'engager des procédures communes, puis le RLPi sera annexé au PLUi.

Appréhender les prescriptions possibles dans un RLP(i) : celles-ci peuvent concerner la hauteur, la luminosité (cf. enseignes lumineuses), ... et s'appliquent à tous les dispositifs. D'autres prescriptions (autorisation exceptionnelles) sont possibles mais doivent toujours être justifiées (ex. autorisation de la publicité à proximité immédiate de centres commerciaux hors agglomération).

L'élaboration du RLPi

Initiative de l'élaboration :

- un EPCI compétent en matière de PLU peut élaborer un RLPi ;
- un EPCI auquel les communes ont transféré la compétence d'élaboration du RLP peut élaborer un RLP sur ces communes
- la commune ayant encore la compétence PLU peut élaborer un RLP.

Question : quid des règles transitoires pour le RLPi, en cas de fusion de deux collectivités ? Sont-elles calquées sur les règles s'appliquant au PLU ?

Les premières analyses conduisent à penser que les RLP en cours d'élaboration, de révision ou de modification ne pourront être approuvés, révisés ou modifiés que par la nouvelle collectivité.

Compatibilité du RLP(i) : le RLP(i) doit être compatible avec les chartes des parcs.

Procédure d'élaboration : Le RLP(i) est élaboré, révisé ou modifié conformément aux procédures d'élaboration, de révision ou de modification des PLU(i) définies par le code de l'urbanisme.

Contenu du RLP(i) : rapport de présentation (diagnostic et choix) / règlement / annexes.

Opposabilité du RLP(i) : le RLP(i) est opposable aux nouveaux dispositifs dès son entrée en vigueur. Des modalités transitoires existent pour les dispositifs déjà existants qui étaient conformes aux règles antérieures : 2 ans pour les publicités et pré-enseignes, 6 ans pour les enseignes (qui concernent notamment de petits commerces pour lesquels l'enseigne constitue un investissement important).

Question : quelle définition des produits du terroir ?

Réponse de Fabrice Migairou : des dérogations existent en matière de publicité pour certaines activités (exploitation des produits du terroir, activités culturelles...). Une définition de produit du terroir est proposée dans le guide pratique sur la réglementation de la publicité extérieure (MEDDE, 2014), mais reste à l'appréciation de l'autorité compétente (cas par cas).

En effet, à défaut de proposer une liste exhaustive d'activités en relation avec la fabrication ou la

vente de produit du terroir, cette définition propose des critères d'appréciation et des orientations fidèles à l'esprit de la réglementation : la notion de produit du terroir implique qu'il existe un lien entre la nature et l'origine du produit/l'identité locale/secteur géographique de l'activité.

Observations de François Anfray : certains professionnels cherchent à étendre la notion de terroir pour y faire entrer un maximum d'activités qui n'ont pas de rapport direct avec l'histoire du territoire (ex. développement de production de foie gras dans le Pays d'Auge alors qu'il ne s'agit pas d'une activité traditionnelle : est-ce un produit du terroir ?)

☞ **Question** : quid des chartes d'affichage (cf. vignobles) dans des territoires qui ne correspondent pas nécessairement à des territoires communaux / intercommunaux ? Quelle prise en compte ?

Réponse : ces chartes ne sont pas opposables, le règlement prend donc le pas dessus. Cependant, il est intéressant d'un point de vue qualitatif d'interroger les acteurs ayant élaboré ces chartes afin d'en comprendre les motifs et éventuellement adapter son RLP(i).

VII. Témoignage d'Argentan Intercom sur l'élaboration d'un RLP intercommunal

- Patricia Marquet, Argentan Intercom
- Cf. support powerpoint.

Pourquoi réaliser un RLPi

Argentan possède déjà un RLP, mais celui-ci est devenu obsolète. Il semblait nécessaire de le réviser :

- Il avait été réalisé avant 2010 et les dernières évolutions législatives : s'il était à l'époque plus restrictif que la réglementation nationale, ce n'est plus le cas aujourd'hui ;
- Le zonage du territoire a également évolué (création de ZAC, de zones AU), donc le RLP en vigueur ne correspond plus à la réalité ;
- Les choix de réglementation réalisés pour le centre-ville ont été difficilement mis en œuvre : les commerçants ont rarement conscience qu'il faut demander une autorisation pour les dispositifs publicitaires, ils agissent donc sans et la mise aux normes est demandée par la collectivité une fois le dispositif apposé, ce qui pose des problèmes d'application car le règlement est très restrictif.

Par ailleurs, la subvention proposée pour l'élaboration de RLPi dans le cadre de l'appel à projet PLUi a accéléré cette décision de rénover la réglementation publicitaire du territoire. Une procédure commune a ainsi été lancée avec le PLUi, afin d'en mutualiser les coûts.

Démarche

Le départ du RLPi a été réalisé avec un an de décalage par rapport au PLUi, car la procédure est moins lourde. L'arrêt des deux documents est prévu entre décembre 2014 et janvier 2015.

Ces documents sont élaborés, avec l'accord des services de l'Etat, sur l'ancien périmètre de l'EPCI (12 communes vs. 36 communes aujourd'hui) bien qu'il n'y ait normalement pas de dérogation possible. Les services de l'Etat ont préféré qu'un RLPi soit réalisé sur ces 12 communes plutôt qu'il soit abandonné.

Les marchés du PLUi et du RLPi ont été remportés par le même BET, pour sa connaissance du territoire. Le diagnostic réalisé pour le PLUi a donc été réutilisé dans le cadre du RLPi. La collectivité avait cependant demandé, dans son cahier des charges, des études complémentaires : recensement de l'ensemble des dispositifs (base de données cartographique) puis identification de ceux en non-conformité avec le RNP (peu nombreux) ou le RLP d'Argentan (très nombreux, quasiment 50% d'enseignes non conformes, ex. drapeaux apposés trop haut, développement de dispositifs au sol, ...).

Sur les 12 communes étudiées, toutes n'ont pas d'enjeux et n'auront pas de zonage particulier si le RNP est jugé suffisant (ex. les zones pavillonnaires ne sont pas zonées à l'inverse du centre historique, des centres commerciaux, des zones industrielles et des entrées de villes). L'objectif est de simplifier le zonage. Le RNP faisait déjà une distinction entre Argentan (plus de 10 000 habitants, réglementation souple) et les autres communes (réglementation plus restrictive, cela pose problème car deux ZAC sont situées dans ces zones et n'ont droit qu'aux enseignes, les publicités et pré-enseignes sont interdites).

 **Question** : quelle articulation avec le zonage et les projets du PLUi ? Les zones considérées sans

enjeux par le RLPi pourraient par exemple devenir des zones multimodales ?

Réponse : Le PLUi n'a pas identifié de dents creuses, donc ces types de projets sont peu probables. Les commerces éventuels seraient des commerces de proximité (pas d'autres possibilités). Sur les espaces sans zonage particulier, le RNP semble suffisant.

Orientations

Le PADD du PLUi comprend 3 grandes orientations :

- L'attractivité du territoire pour les ménages (enjeu d'enrayer un déclin démographique) ;
- L'attractivité commerciale/économique (enjeu de renforcement du centre-ville d'Argentan comme pôle d'attractivité, actuellement délaissé pour la périphérie ; enjeu de renforcement des ZAC existantes non exploitées à 100% vs. créer de nouvelles zones d'activités) ;
- Le cadre de vie/paysage (enjeu de requalification des entrées de villes peu qualitatives).

Le RLPi comporte différentes orientations, souvent liées à celles du PADD du PLUi :

- Affirmer l'image du cœur d'agglomération d'Argentan (recentrer sur le centre ville) ;
- Veiller à la qualité des entrées de villes ;
- Renforcer l'attractivité des zones d'activités ;
- Préserver et valoriser la qualité paysagère dans les bourgs patrimoniaux.

Propositions d'orientations détaillées pour répondre à ces quatre orientations « cadres » :

- Maintien de l'interdiction de la publicité en centre ville ;
- Autorisation d'une enseigne-drapeau et d'une enseigne-bandeau par commerce ;
- Enseignes-drapeaux et chevalets acceptés lorsque l'activité est en retrait de la voie publique ;
- Incitation à des dispositifs plus qualitatifs (mais pas d'imposition de matières, trop restrictif) ;
- Alléger les dispositifs dans les ronds-points (enjeu de sécurité des personnes) – cela implique un investissement de la collectivité pour regrouper les informations sur un dispositif commun ;
- Mettre à jour les dispositifs (certains restent alors que le commerce est parti) ;
- Requalifier les dispositifs (ex. panneaux de la collectivité dégradés) ;
- Améliorer la lisibilité des dispositifs (ex. d'enseignes indiquant des directions contradictoires).

NB : les propositions du BET pour le RLPi n'ont pas été toutes retenues par les élus (ex. refus de limiter les publicités et pré-enseignes au sol à 8m² contre 12m² actuellement): les commerces venaient récemment de réaliser de premiers efforts (la moitié des panneaux publicitaires ont été déposés, de nombreux autres ont dû être remis aux normes), l'objectif n'était donc pas de les décourager. Les élus cherchent aujourd'hui à développer des orientations moins prescriptives. Les actions répressives nécessitent des moyens humains trop lourds (ex. mobilisation d'un procureur) et créent des relations tendues.

Question : avez-vous associé les professionnels à cette démarche de RLPi ? Êtes-vous parvenus à les convaincre que ce travail allait in fine dans leur intérêt ?

Réponse : la CCI, l'association des commerçants d'Argentan et un représentant des publicistes sont membres du comité de pilotage. Des concertations sectorielles sont prévues pour les ZAC. Les

propositions citées ci-dessus devront notamment être débattues avec ces acteurs.

☞ **Question** : quelle est la dimension intercommunale de ce RLPi ?

Réponse : certaines communes ne sont pas concernées par ce RLPi, qui réfléchit donc sur les seules zones à enjeux et non pas en fonction de frontières administratives.

☞ **Question** : comment les élus envisagent-ils les cas de non application du RLPi ?

Réponse : pour l'instant, cela n'est pas envisagé, car le sujet n'a pas encore été discuté. Un délai de mise en conformité sera probablement accordé (pour l'ancien RLP, ce délai était de deux ans).

☞ **Remarque** : point de vigilance : sur la CC de Sèves-Taute, certains BET ont reproché de ne pas avoir proposé de marché alloti pour le PLUi et le RLPi. Risque d'une attaque des marchés publics ?

Réponse : à Argentan, le BET était le même mais les marchés étaient différents (cf. calendriers).

VIII. Conclusion de la journée et préparation de la prochaine séance du club

- François Anfray, DREAL Basse-Normandie.
- Serge Tougard, Vice-président de Lintercom

Bilan sur les deux ans d'existence du club

Cette réunion est la 7^{ème} du club en deux ans. Suite de cette première série de rencontres, l'équipe d'appui souhaiterait réaliser un bilan, et a préparé en ce sens un questionnaire à l'intention des membres du club territorialisé, qui sera envoyé dans la foulée de cette réunion.

Fonctionnement plus autonome des clubs territorialisés

Par ailleurs, du fait du nombre croissant de clubs territorialisés, l'appui de l'administration centrale pour organiser ces réunions va prochainement diminuer. En revanche, l'administration centrale continuera à dialoguer avec les clubs et se déplacer en tant que de besoin (ex. question/réponse ALUR) ou lors du traitement de sujets nouvellement traités par les clubs (comme pour le paysage lors de la présente réunion).

Prochaine réunion du Club

Le thème de la prochaine journée, qui sera accueillie par la communauté d'agglomération de Flers, pourrait être celui de l'aménagement numérique du territoire (cf. travaux de Carole Lecomte, DREAL).

D'autres thèmes sont suggérés, et seront consolidés avec les retours obtenus via le questionnaire, pour établir les sujets à traiter au cours de l'année 2015 : habitat (articulation entre PLH et PLUi, mise en œuvre des OAP habitat d'un point de vue réglementaire), POA (quel apport pour le PLH et le PDU), transition énergétique (SRCAE, PCET...).

Conclusion de la journée

Serge Tougard conclut cette journée en soulignant la densité des informations partagées. Il serait nécessaire de favoriser davantage les échanges, même si cela n'est pas toujours facile.