



Comment concilier préservation des paysages dans un Pays d'Art d'Histoire avec le développement éolien ? Cas du Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer

Anaïs Baudoin

► To cite this version:

Anaïs Baudoin. Comment concilier préservation des paysages dans un Pays d'Art d'Histoire avec le développement éolien ? Cas du Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer. Sciences agricoles. 2016. dumas-01382566

HAL Id: dumas-01382566

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01382566>

Submitted on 17 Oct 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Année universitaire : 2015-2016

Spécialité :

Paysage

Spécialisation (et option éventuelle) :

Ingénierie des Territoires

Mémoire de fin d'études

- ☒ d'Ingénieur de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- ☐ de Master de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- ☐ d'un autre établissement (étudiant arrivé en M2)

Comment concilier préservation des paysages d'un Pays d'Art et d'Histoire et développement éolien ?

Cas du Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer

Par : Anaïs BAUDOUIN



Soutenu à Angers le 20/09/2016

Devant le jury composé de :

Président : Véronique BEAUJOUAN

Maître de stage : Marie-Julie SEYLLER

Enseignant référent : Sébastien CAILLAULT

Les analyses et les conclusions de ce travail d'étudiant n'engagent que la responsabilité de son auteur et non celle d'AGROCAMPUS OUEST

Ce document est soumis aux conditions d'utilisation
« Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 4.0 France »
disponible en ligne <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fr>



REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier toute l'équipe de l'Agence d'Urbanisme de Développement Pays de Saint-Omer-Flandre Intérieure pour son accueil, sa confiance et son dynamisme. Plus particulièrement, je remercie Monsieur le Directeur Christophe MOLIN; mon maître de stage, Marie-Julie SEYLLER, pour son aide dans le choix du sujet et son soutien tout au long du stage; Charlotte TARDIEU, pour son aide dans la réflexion de ce mémoire et Phillipe QUESTE du Pays d'Art et d'Histoire pour ses informations précieuses sur le territoire historique de Saint-Omer et de la Morinie.

J'aimerais également remercier Monsieur CAILLAULT pour son appui, son suivi et ses conseils précieux pour la réalisation de ce mémoire.

Enfin, je remercie bien évidemment, mes proches : amis, famille pour leur soutien durant toutes mes années d'études.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. LES PROBLÉMATIQUES POSÉES PAR LE DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN AU SEIN D'UN PAYS D'ART ET D'HISTOIRE	3
A. DES VISIONS DU PAYSAGE OPPOSÉES	3
1. Un développement éolien impliquant « l'émergence de nouveaux paysages »	3
a. Une réglementation éolienne changeante	3
b. Un objet industriel à l'origine de nouveaux paysages: les « paysages éoliens »	5
2. Pays d'Art et d'Histoire : un label fondé sur une logique de conservation des paysages	6
a. Un label d'animation et de valorisation du patrimoine	6
b. Un label qui prend en compte les paysages	6
c. Une logique patrimoniale et conservatrice du paysage	6
3. Deux logiques qui se confrontent ?	8
a. Les éoliennes, un objet industriel dans un paysage rural	8
b. Le paysage d'un PAH : un territoire au passé fort mais en constante évolution	9
B. LE DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN AU SEIN D'UN PAH UN CONFLIT GLOBAL-LOCAL	9
1. Une multiplicité d'acteurs du développement éolien agissant à différentes échelles	9
a. L'Etat ou la promotion d'une réflexion globale sans notion de paysage	9
b. Les développeurs/exploitants éoliens : une logique de marché considérant le paysage comme un gisement	10
c. Les acteurs locaux se heurtant aux logiques globales et capitalistes	12
2. Une planification éolienne complexe liée à des rapports d'échelles	14
a. Un premier rapport « top-down », symptôme d'une planification tardive	14
b. Un rapport « bottom-up » avec la création des ZDE	14
c. Un rapport réinversé par la suppression des ZDE	14
II. VERS UNE TENTATIVE DE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN APRÈS LA SUPPRESSION DES ZONES DE DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN. CAS DU PAYS D'ART ET D'HISTOIRE DE SAINT-OMER	16
A. UN PAYSAGE DIVERSIFIÉ PRÉSENTANT UN POTENTIEL ÉOLIEN NON NÉGLIGEABLE	16
1. Le Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer, un patrimoine historique, paysager et naturel reconnu	16
a. Le PAH de Saint-Omer : un territoire au passé riche	16
b. Le PAH de Saint-Omer, un territoire aux paysages variés	17
2. Des gisements en vent à l'origine de l'intérêt éolien.	22

a. Un Pays venté.....	22
b. Des secteurs potentiels pour le développement éolien.....	23
B. UN GROUPE DE TRAVAIL POUR DÉGAGER LES ENJEUX PAYSAGERS LIÉS À L'ÉOLIEN.....	24
1. Une volonté de récupérer une place dans le processus de développement éolien.....	24
a. La nécessité d'une prise de position politique.....	24
b. La nécessité, pour négocier avec les développeurs, d'un argumentaire où le paysage tiendrait une place centrale.....	24
2. Un groupe de travail avec les élus pour dégager les sensibilités paysagères au regard de l'éolien.....	25
a. La phase préparatoire du groupe de travail.....	25
b. Le déroulement du groupe de travail.....	25
3. Bilan du groupe de travail : l'expression d'un refus du développement éolien sur le territoire de la nouvelle intercommunalité.....	26
C. UN GROUPE DE TRAVAIL QUI SOULÈVE D'AUTRES ENJEUX.....	27
1. Inclure une participation citoyenne.....	27
2. Une intégration paysagère d'autres types de constructions.....	27
III. FAVORISER UN DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN COHÉRENT À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE.....	29
A. UNE NÉCESSAIRE CONSTRUCTION D'UN PROJET TERRITORIAL ÉOLIEN.....	29
1. L'élaboration d'une planification éolienne cohérente.....	29
a. La cohérence : une caractéristique indispensable au développement éolien.....	29
b. Intégrer le projet à une échelle intercommunale.....	30
2. Une implication de la totalité des acteurs à travers une participation citoyenne.....	30
a. Favoriser une participation citoyenne dès l'amont des projets.....	30
b. Favoriser une médiation paysagère pour tous les acteurs du développement éolien.....	31
B. FAVORISER UN DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN COHÉRENT AU SEIN D'UN PAH PAR UNE CHARTE PAYSAGÈRE.....	34
1. La charte paysagère, un outil opérationnel permettant la définition d'un projet de territoire.....	34
2. Intérêts et limites de la charte paysagère pour le PAH en lien avec l'éolien.....	35
C. LA NÉCESSITÉ D'INTÉGRER LES ENJEUX ÉOLIENS DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME.....	35
1. SCoT et PLUi deux documents d'urbanisme qui se complètent.....	35
2. L'intégration des enjeux éoliens dès les SCOT à l'aide de la charte paysagère des PAH.....	37
CONCLUSION.....	38
BIBIOPHIE.....	39

GLOSSAIRE

ADEME: Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AUD: Agence d'Urbanisme et de Développement
CASO: Communauté d'Agglomération de Saint-Omer
CAUE: Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
CCCF: Communauté de Communes du Canton de Fauquembergues
CCM: Communauté de Communes de la Morinie
CCPA: Communauté de Communes du Pays d'Aire
CE: Communauté Européenne
CEP: Convention Européenne du Paysage
COP: Conférence des Parties
DD: Développement Durable
EnR: Energie Renouvelable
EPCI: Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FI: Flandre Intérieure
GES: Gaz à Effet de Serre
ICPE: Installation Classée Prioritaire pour la Protection de l'Environnement
LOF: Loi d'OrientatIon Foncière
LTCV: Loi relative à la Transition Energétique pour la Croissance Verte
MEEDM: Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer
MH: Monuments Historiques
NPdC: Nord-Pas-de-Calais
PAH: Pays d'Art et d'Histoire
PC: Permis de Construire
PLU(i): Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)
PNR: Parc Naturel Régional
Loi POPE: Loi de Programmation fixant les Orientations de la Politique Énergétique
POS: Plan d'Occupation des Sols
PPI: Programme Pluriannuel des Investissements
PSO: Pays de Saint-Omer
SCoT: Schéma de Cohérence Territorial
SDAU: Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SMLA: Syndicat Mixte Lys Audomarois
SRCAE: Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Eau
SRE: Schéma Régional Eolien
STE: Schéma Territorial Eolien
ZDE: Zone de Développement Eolien
ZNIEFF: Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique

Le stage de fin d'étude a été effectué à l'Agence d'Urbanisme et de Développement Pays de Saint-Omer - Flandre Intérieure (AUD).

L'objectif principal de ce stage a été de réaliser une analyse paysagère sur le territoire de l'agence pour alimenter la partie paysage des deux Schémas de Cohérence Territoriale (Pays de Saint-Omer et Flandre Intérieure) et du PLUi (Plan Local d'Urbanisme) Flandre Intérieure en cours de révision ou d'élaboration.

A cette mission principale s'est greffé un travail sur l'éolien au sein de la nouvelle intercommunalité (regroupant Communauté d'Agglomération de Saint-Omer, Communauté de Communes de la Morinie, Communauté de Communes du Pays d'Aire et la Communauté de Commune du Canton de Fauquembergues). Un document préalable¹ avait été élaboré par l'AUD mais il manquait dans ce document des compléments d'analyse quant aux impacts de l'éolien sur le paysage identitaire de ce territoire. Cette étude a fait l'objet d'ateliers de paysage avec les élus des différentes communes concernées, permettant d'alimenter la réflexion de ce mémoire.

1 Le développement éolien sur le territoire de la future intercommunalité: état des lieux et perspectives d'action. (Document de travail). mars 2016. Rédigé par la CASO, l'AUD et le PAH (Pays d'Art et d'Histoire)

TABLE DES FIGURES

Figure 1. Gisement éolien en France.....	1
Figure 2. Évolution de la politique éolienne jusqu'en 2014.....	4
Figure 3. Éléments d'un parc éolien	5
Figure 4. Label VPAH.....	6
Figure 5. Politiques du paysage appliquées en France.....	7
Figure 6. Eoliennes industrielles dans un paysage rural. Fauquembergues (62).....	8
Figure 7. Répartition des émissions de GES par secteur économique.....	10
Figure 8. Acteurs de la filière éolienne.....	11
Figure 9. Syndrôme du NIMBY.....	12
Figure 10. Des représentations du paysage différentes : conflits entre les acteurs du développement éolien	13
Figure 11. Synthèse des rapports Etat/Acteurs locaux dans la planification éolienne.....	15
Figure 12. Localisation du PAH de Saint-Omer.....	17
Figure 13. Ancienne enceinte arborée de Théroutanne.....	17
Figure 14. Ascenseur à bateau des Fontinettes (Arques).....	17
Figure 15. Coupe géologique simplifiée du Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer.....	18
Figure 16. Entités paysagères du Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer.....	18
Figure 17. Sous-entités paysagères du Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer.....	20
Figure 18. Paysage de l'entité de la vallée de la Hem.....	21
Figure 19. Sensibilités paysagères vis-à-vis de l'éolien sur le territoire du PAH de Saint-Omer.....	22
Figure 20. Carte de Cassini: un témoignage des moulins à vent dans le paysage.....	23
Figure 21. Moulin de Norbécourt point de repère du paysage.....	23
Figure 22. Session introductive permettant par un questionnaire d'appréhender les éoliennes dans le paysage.....	26
Figure 23. Parc d'activité des Escardalles élément visuellement impactant dans le paysage.....	28
Figure 24. Pôles éoliens 'Haute-Lys' et 'Plateau de Fruges'	29
Figure 25. Cercle vicieux de l'acceptabilité des projets éoliens.....	31
Figure 26. Les différentes formes de participation.....	32
Figure 27. Elaboration du document de cohérence éolienne.....	33
Figure 28. Place du SCOT dans l'ordonnance juridique.....	36

TABLE DES ANNEXE

ANNEXE I. Démarche type d'un projet éolien.....	44
ANNEXE II. Extrait de la convention du Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer.....	45
ANNEXE III. Carte des secteurs à enjeux éoliens du SCOT Pays de Saint-Omer.....	50
ANNEXE IV. Localisation des ZDE du STE Pays de Saint-Omer.....	51
ANNEXE V Questionnaire préalable du groupe de travail.....	52



La COP21, grand sommet sur le climat, qui s'est déroulée en France du 30 novembre au 12 décembre 2015, a réuni une grande partie des chefs de gouvernement du monde entier. L'objectif était de réfléchir aux mesures à prendre pour limiter le réchauffement climatique en s'efforçant de maintenir la hausse des températures en dessous de 2°C d'ici 2100 et en soulignant l'impératif de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre (GES). En effet, le GIEC (Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat) a réaffirmé dans son 5ème rapport¹ que l'augmentation de ces gaz pourrait avoir des conséquences importantes sur le climat (hausse des températures, augmentation du niveau des eaux...). La transition énergétique, définie comme le passage d'un système utilisant des énergies non renouvelables (pétrole, nucléaire, gaz...) vers un système basé sur les énergies renouvelables (vent, soleil, eau...), s'avère impérative à mettre en place pour répondre à cet objectif. Dans ce cadre, l'éolien fait partie des solutions permettant notamment de remplacer les productions d'énergie fossile très émettrices en gaz à effet de serre.

La France avait déjà défini des objectifs de production électrique d'origine renouvelable à 40% d'ici 2030². Elle s'élevait en 2013 à 18.5%, avec comme première source l'hydraulique représentant 13.6% de la production d'énergie renouvelable. Or, l'hydraulique présente peu de «possibilité d'accroissement», ce qui n'est pas le cas de l'éolien (ADEME, 2016). En effet, selon l'ADEME, le potentiel éolien en France est encore sous-exploité et les gisements en vent relativement nombreux sont davantage situés en bordure du littoral français (Figure 1). Toutefois, même si ces zones de développement potentiel sont importantes, l'implantation de telle machine doit se faire de manière raisonnée. Suite à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 », chaque région doit se doter d'un SRCAE (Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Eau) incluant en annexe un Schéma Régional Eolien (SRE). Ce document a pour but de définir des zones favorables au développement de l'éolien en prenant en compte plusieurs critères : le potentiel éolien, les contraintes techniques, les zones urbanisées, les zones naturelles, le paysage, le patrimoine culturel...

Or, même si ce document existe, l'acceptabilité des projets éoliens n'est pas toujours évidente, en particulier dans des zones à fort enjeux patrimoniaux et donc touristique. Ce cas de figure peut notamment se rencontrer dans les territoires labellisés Pays d'Art et

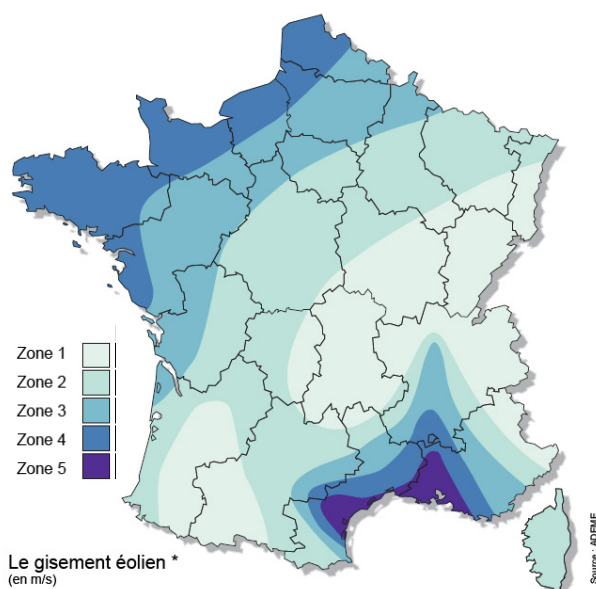


Figure 1. Gisement éolien en France

1 GIEC, 2013: Résumé à l'intention des décideurs, Changements climatiques 2013: Les éléments scientifiques. Contribution du Groupe de travail I au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

2 Loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)

d'Histoire (PAH). Ce label, créé en 1985, permet de défendre ces zones à enjeux en portant à connaissance, sensibilisant et valorisant le patrimoine à la fois architectural, paysager et rural de ces territoires. L'implantation d'éoliennes au sein des PAH suscite donc de nombreuses questions du point de vue paysager et peut rencontrer des tensions à l'échelle locale.

La question se pose alors de savoir comment concilier la préservation des paysages au sein d'un Pays d'Art et d'Histoire avec le développement éolien ?

Pour ce faire, nous tenterons d'expliquer dans une première partie les différentes tensions liées au paysage entre les acteurs locaux impliqués dans les territoires de PAH et les autres acteurs (état, développeurs éolien). Nous étudierons, dans une seconde partie, le cas du PAH de Saint-Omer et apporterons enfin des pistes de réflexions pour permettre un développement éolien dans ces territoires à forts enjeux patrimoniaux.

I. LES PROBLÉMATIQUES POSÉES PAR LE DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN AU SEIN D'UN PAYS D'ART ET D'HISTOIRE

L'implantation d'éoliennes, dont la hauteur peut atteindre de 180 à 200 mètres, est à l'origine d'impacts visuels, inédits et sans commune mesure dans le paysage. Ainsi, au sein d'un Pays d'Art et d'Histoire, des divergences quant à leur apparition peuvent émerger. Ceci est lié à des représentations différentes du paysage opposant une vision globale et une vision locale de l'environnement.

A. DES VISIONS DU PAYSAGE OPPOSÉES

1. Un développement éolien impliquant « l'émergence de nouveaux paysages »

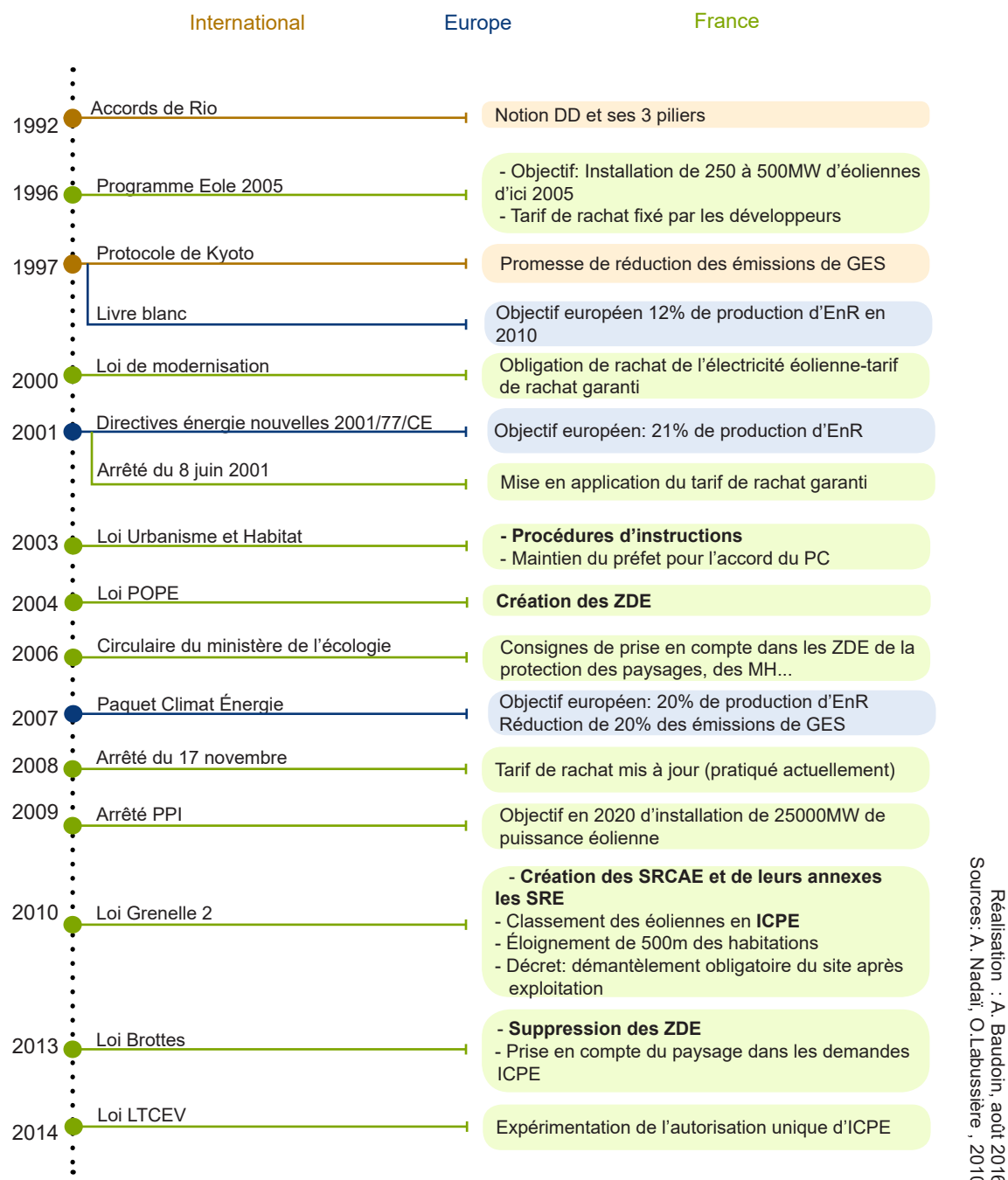
a. Une réglementation éolienne changeante

Le terme de développement durable est apparu à la fin des années 1980 et traduit l'expression « *sustainable development* » tiré du Rapport de la commission mondiale sur l'environnement et le développement (Rapport Brundtland) (P. Jacquemot, 2015). Après plusieurs définitions, les accords de Rio en 1992 y intègrent les 3 piliers essentiels (économique-social-environnemental) du développement durable et participent à son « lancement médiatique » (V. Boisvert, F-D. Vivien, 2006). C'est finalement suite au protocole de Kyoto (COP3), en 1997, que les 84 Etats signataires (dont la France) s'engagent à diminuer leurs émissions de GES. Pour ce faire, l'Europe annonce dans son « Livre blanc » un objectif pour 2010 de 12% de production d'énergie issue de filières renouvelables. C'est l'un des points de départ d'un réel développement éolien sur le territoire français. L'Europe ne cesse dès lors de fixer des objectifs de plus en plus élevés quant à la production d'EnR (Energies Renouvelables). Des 12% promis pour 2010, elle prévoit finalement pour 2020 une production de 20% d'EnR dans le « Paquet Energie Climat ». (Figure 2). La France se fixe alors des objectifs précis et élabore une politique éolienne pour répondre aux ambitions européennes. En effet, les gisements éoliens constituent l'un des axes majeurs du développement de la filière renouvelable française puisque les gisements hydrauliques ont déjà été largement exploités (ADEME, 2016). Les aérogénérateurs présentent donc un potentiel non négligeable.

Avant le protocole de Kyoto et le Livre blanc, la France avait déjà affiché, en 1996, dans son programme Eole, des objectifs pour 2005 de puissance éolienne installée de 250 à 500 MW. Les développeurs éoliens fixaient ainsi, selon un « marché d'appel d'offre », le tarif de rachat du kWh. (K. Grijol, 2012). Le développement éolien fonctionnait donc de manière très concurrentielle et compétitive. Toutefois, 4 ans après la mise en place du programme cette politique n'a pas eu les effets escomptés (Yves Cochet, 2000): il n'y a pas eu autant d'aérogénérateurs installés par rapport à ce qui était prévu. Pour y remédier, le gouvernement décide, en 2000, de garantir sur 15 ans un tarif de rachat fixe. Avec l'accroissement du nombre de parcs, les premières lois d'aménagement du territoire apparaissent pour tenter d'encadrer au minimum ce développement. Dans la loi Urbanisme et Habitat de 2003, l'éolien fait l'objet d'une procédure d'instruction qui comprend une étude d'impact (sur le milieu physique, naturel, humain, patrimonial et paysager) et une enquête publique associant la population au projet

I. LES PROBLÉMATIQUES POSÉES PAR LE DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN AU SEIN D'UN PAYS D'ART ET D'HISTOIRE

(le plus souvent sous forme d'avis consultatifs). En 2004, la loi POPE (Loi de Programmation fixant les Orientations de la Politique Énergétique) instaure les ZDE (Zone de Développement Eolien). Il s'agit des zones où le développement éolien a été proposé par les communes puis validé par le préfet et qui sont associées au tarif fixe (A. Nadaï, O. Labussière, 2010).



Réalisation : A. Baudoin, août 2016
Sources: A. Nadaï, O. Labussière, 2010

Figure 2. Évolution de la politique éolienne jusqu'en 2014

De nombreux changements réglementaires sont apparus avec la loi «Grenelle 2» en 2010 notamment l'apparition des SRE (Schéma Régional Eolien) ou encore le classement des éoliennes en ICPE (Installations classées pour la protection de l'environnement). Cela signifie que ces installations, pouvant présenter des risques pour l'homme, l'environnement, le

patrimoine..., doivent faire l'objet d'une autorisation spécifique d'exploitation. Enfin, la loi Brottes en 2013, dans une volonté de simplification des démarches, a entrepris de supprimer les ZDE.

La politique éolienne n'a donc cessé d'évoluer très rapidement depuis ses débuts en 1996. Selon l'ADEME, tous les deux ans environ depuis 2003, des modifications du cadre réglementaire sont survenues (ADEME, 2016). Cette évolution est liée à une vision volontariste où l'éolienne incarne un symbole de « changement » à la fois énergétique mais aussi paysager (indirectement).

b. Un objet industriel à l'origine de nouveaux paysages: les « paysages éoliens »

L'éolienne constitue un objet industriel dont les différents composants sont fabriqués en usine (pales, rotor, mât, composants électroniques...) (Figure 3). Le plus souvent, elles font partie d'un ensemble appelé « parc éolien » associant au moins trois éoliennes à d'autres éléments nécessaires à leur exploitation. Ces zones sont ainsi constituées d'un ensemble d'aérogénérateurs, de chemins d'accès (suffisamment larges pour permettre aux engins de chantier de circuler), de raccordements au réseau électrique, de constructions annexes (local technique, mât de mesures...).

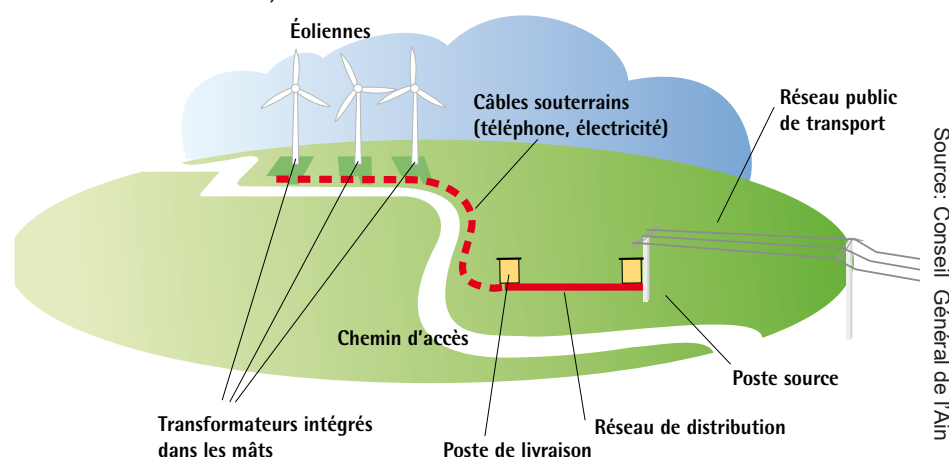


Figure 3. Éléments d'un parc éolien

Ces parcs permettent la transformation d'énergie cinétique¹ en énergie électrique, directement injectée dans le réseau national. Ils forment ainsi des « zones industrielles monofonctionnelles » (K.Grijol, 2012), qui, implantées en masse, participent à l'émergence de « paysages éoliens ». Ces derniers sont définis comme des territoires où les aérogénérateurs s'imposent dans le paysage du fait de leur nature industrielle, de leur densité et surtout de leurs dimensions sans équivalent créant « un point de repère [...] dont il est difficile de soustraire le regard » (M. Bouhadanne-Raynaud, 2005). L'impact visuel est tel qu'il « modifie [...] les qualités paysagères » des lieux et porte atteinte à l'identité des territoires (MEEDM, 2010). Cette nouvelle forme de paysages ne doit pas être confondue « aux paysages avec éoliennes » où certes les machines sont présentes sans pour autant créer de nouveaux paysages. Les « paysages éoliens » sont donc liés au changement et à une vision plus volontariste.

¹ Énergie des corps en mouvement.

2. Pays d'Art et d'Histoire : un label fondé sur une logique de conservation des paysages

a. Un label d'animation et de valorisation du patrimoine

Le Label Pays d'Art et d'Histoire (Figure 4) a été créé en 1985 et est délivré par le Ministère de la Culture. Il est donné à des territoires qui s'engagent dans une démarche de connaissance, valorisation et la préservation de leur patrimoine (bâti, naturel, industriel, mémoire des habitants) en intégrant tous les « éléments qui contribuent à l'identité d'un pays riche de son passé et fort de son dynamisme » [1]. Il se fonde sur 3 objectifs principaux : étudier, mettre en valeur, et sensibiliser. Toutefois, ce n'est pas un « label normatif » dans le sens où il répond à des enjeux propres à chaque territoire (économiques, sociaux, patrimoniaux...) et ne crée pas de contraintes réglementaires (ANVPAH & VSSP, 2015).



Figure 4. Label VPAH

Pour l'obtenir, un dossier de candidature doit être déposé afin de justifier des engagements du futur PAH et de son intérêt du point de vue patrimoine historique, naturel et paysager. L'obtention du label est enfin formalisée par la signature d'une convention entre le ministère de la Culture et les collectivités locales reprenant toutes les actions du PAH. Une équipe d'animation au service des collectivités (en général au sein des communautés de communes) s'attache à faire vivre ce label en respectant les objectifs définis dans la convention.

b. Un label qui prend en compte les paysages

Le Pays d'Art et d'Histoire se distingue de la Ville d'Art et d'Histoire par le fait qu'il englobe un « Pays ». Or, ce terme est défini dans le dictionnaire Larousse comme une « région [ayant] une certaine identité ou communauté d'intérêts de ses habitants ». Cette identité forte se caractérise par une culture commune (architecture, paysage, coutumes...). Pour obtenir la labellisation PAH, il est nécessaire de délimiter un périmètre « en fonction de sa cohérence géographique et historique et de sa richesse patrimoniale » ce qui revient à justifier de paysages emblématiques et identitaires (Ministère de la Culture et de la Communication, 2008). Ainsi, la définition du paysage donnée dans la Convention Européenne du Paysage (CEP) comme une « partie de territoire tel que perçue par les populations et dont le caractère résulte de la combinaison de facteurs naturels et/ou humains et de leur interrelations », s'intègre dans la notion de « Pays » défendu par le label PAH.

c. Une logique patrimoniale et conservatrice du paysage

Le label Pays d'Art et d'Histoire s'inscrit dans une logique conservatrice du paysage car il est fortement lié au patrimoine historique faisant l'objet de nombreuses mesures de protection. La réglementation des monuments et de leurs abords explique en partie l'origine de

la politique du paysage qui débute par la loi de 1906 sur la protection des monuments et des sites naturels (Figure 5). Deux objectifs sont alors poursuivis :

- la protection des monuments historiques (loi 1913 et 1943),
- la protection des monuments et sites naturels (loi de 1906 et loi de 1930) donnant naissance en 1960 aux Parcs Nationaux.

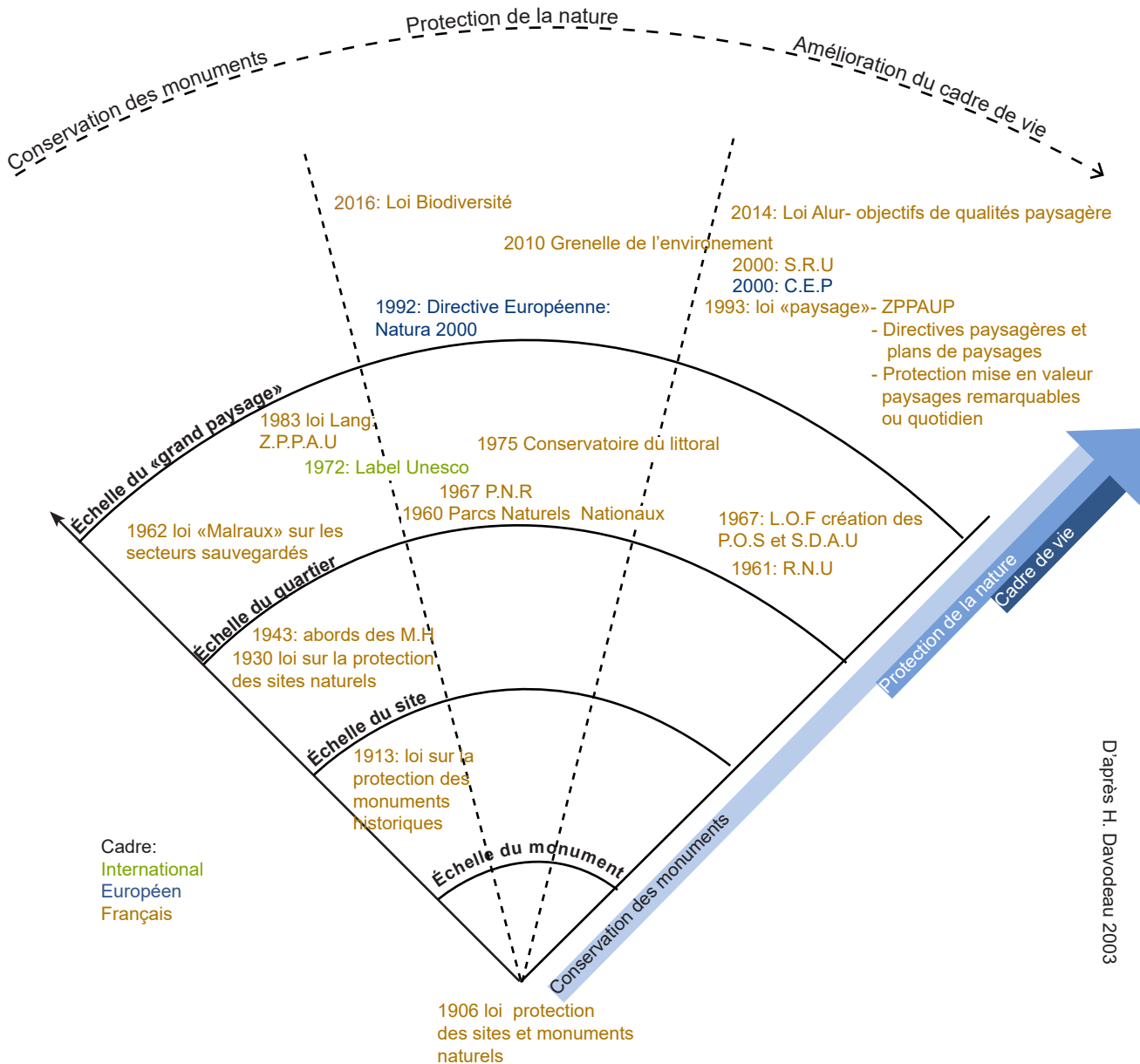


Figure 5. Politiques du paysage appliquées en France

Cette logique perdurera jusqu'à l'apparition dans les années 60 des lois d'urbanisme territorial. La loi d'orientation foncière (L.O.F) permettra d'ailleurs de créer les premiers documents d'urbanisme (POS et SDAU) à l'origine des PLU et SCOT actuels. Dès lors, la politique s'ouvre à une dimension plus dynamique et évolutive en associant le paysage à l'aménagement du cadre de vie.

Un des paradoxes toutefois souligné par Karine Grijol est que «plus la mise en place des outils de protection, et de préservation est importante, plus le constat de « dégradation paysagère [...] est évident. ». Ainsi, les éoliennes peuvent participer à cet effet et expliquer le besoin des PAH de protéger davantage leur paysage.

3. Deux logiques qui se confrontent ?

Face à ces deux logiques l'une plutôt progressiste et l'autre davantage conservatrice le paysage se retrouve au coeur de certaines confrontations.

a. Les éoliennes, un objet industriel dans un paysage rural

L'éolienne constitue un objet «nouveau» qui s'implante dans les paysages ruraux voire très ruraux des Pays d'Art et d'Histoire correspondant aux zones les moins habitées (Figure 6). Il y a donc un conflit entre le paysage à connotation industrielle que l'éolienne tend à créer et le paysage rural dans lequel elle s'insère. Or, ces paysages ruraux sont les ciments du territoire des PAH qui sont valorisés par ce label. La confrontation semble donc inévitable.



Figure 6. Eoliennes industrielles dans un paysage rural. Fauquembergues (62)

Il est d'ailleurs souvent défendu que les éoliennes, par leur standardisation et leur multiplication, peuvent engendrer une banalisation des paysages d'un territoire, c'est à dire les rendre en tout lieu identiques les uns des autres. La crainte majeure pour les PAH est donc la perte du label par cet effet de banalisation qui engendrerait de ce fait un impact sur le tourisme local. De nombreux avis d'habitants et d'associations témoignent de l'importance accordée au label et les enquêtes publiques révèlent parfois cette confrontation. Ce fut le cas dans le Cher dont le parc éolien en projet méprisait les «engagements pris par le Pays Loire Val d'Aubois [dans lequel les communes] se sont engagées à protéger et à valoriser les paysages, via le label Pays d'Art et d'Histoire» ¹.

b. Le paysage d'un PAH : un territoire au passé fort mais en constante évolution

Le paysage, par essence, est certes lié à l'histoire d'un territoire, mais il est surtout lié à ses évolutions par le fait qu'il a été, est et sera façonné par l'homme, la nature... Or, vouloir « mettre sous cloche un paysage » n'a aucun sens. Dans le cas où le PAH voudrait préserver son territoire de toute implantation d'éoliennes, ne serait-il donc pas en contradiction avec

¹ Procès-Verbal d'observations sur à l'enquête publique relative à la demande d'autorisation présentée par la société centrale éolienne Chanteraine en vue d'exploiter le parc éolien situé sur le territoire des communes de Lugny-Champagne et de Charentonnay. Juillet 2013

cette notion dynamique du paysage ?

Pourtant, il est tout à fait possible de construire des «paysages avec éoliennes» sans qu'ils ne deviennent pour autant des «paysages éoliens» (cf. IA1a). Cela nécessite une réflexion en amont pour intégrer au mieux les aérogénérateurs dans leur environnement, de manière à ne pas nuire à ses qualités intrinsèques. Cette réflexion est également possible au niveau des PAH, où l'éolien peut très bien s'intégrer dans ces territoires historiques sans modifier ses qualités paysagères et patrimoniales. Par exemple, sur le territoire du PAH du Vivarais méridional (Ardèche) des éoliennes sont déjà présentes, et pour le moment, ne perturbent pas le caractère patrimonial et donc identitaire des lieux. Il est tout de même fait mention que pour les futurs projets, une attention particulière sera portée quant aux impacts de l'éolien sur la qualité du cadre de vie. Ainsi, le label du PAH peut même favoriser une meilleure prise en compte de l'intégration des éoliennes dans leurs territoires.

Cependant, les confrontations entre PAH et éoliennes ne semblent pas uniquement avoir trait aux logiques paysagères. Elles incluent également les conflits entre les différents acteurs qui se répercutent dans un rapport d'échelles entre acteur global/acteur local lors de la planification.

B. LE DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN AU SEIN D'UN PAH UN CONFLIT GLOBAL-LOCAL

Autour du développement éolien gravitent de nombreux acteurs qui agissent à différentes échelles et véhiculent une image différente du paysage.

1. Une multiplicité d'acteurs du développement éolien agissant à différentes échelles

a. L'Etat ou la promotion d'une réflexion globale sans notion de paysage

Depuis le protocole de Kyoto, la France s'est lancée dans la lutte contre le réchauffement climatique en s'engageant notamment à diminuer ses émissions de GES. Pour répondre à cet objectif, il a semblé plus pertinent d'agir en premier lieu sur la consommation et la production d'énergie, responsables en grande partie de ces émissions (Figure 7). La technologie éolienne s'intègre parfaitement à cette réflexion globale et en incarne même l'un des symboles. (K. Grijol, 2012). Or, dans ce cas, seuls les effets positifs des aérogénérateurs sont mis en avant :

- peu d'émissions de CO₂
- production d'énergie «propre».

Ces critères objectifs supplantent généralement les critères paysagers, plus subjectifs, pour l'implantation d'éoliennes (K. Grijol, 2012). L'Etat se fixe même des chiffres pour développer cette énergie. Or, ceux-ci ne sont que très peu spatialisés, ce qui écarte le paysage basé, avant tout, sur la territorialisation de cette réflexion.

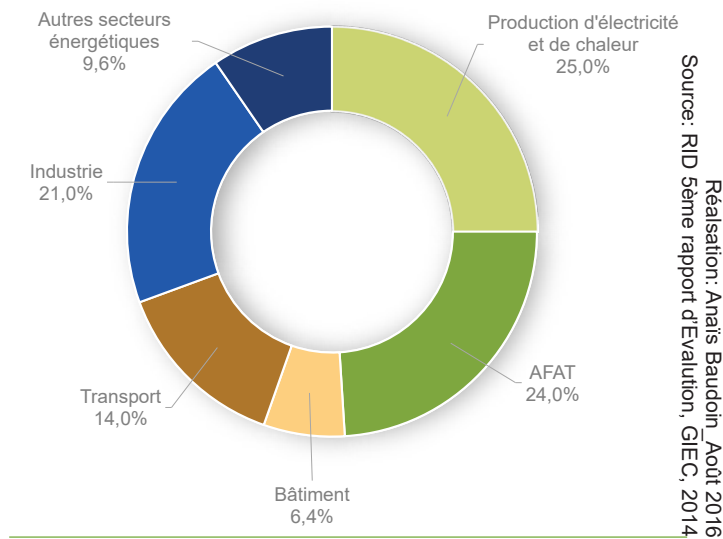


Figure 7. Répartition des émissions de GES par secteur économique

b. Les développeurs/exploitants éoliens : une logique de marché considérant le paysage comme un gisement

Avant l'émergence des énergies renouvelables sur le territoire français, la production électrique était davantage *centralisée* : elle s'appuyait «sur des centrales thermiques [et nucléaires] de production de grandes capacités». Aujourd'hui, les éoliennes s'intègrent plutôt dans une production dite *décentralisée*, «réalisée à petite échelle et proche du lieu de consommation [avec des] équipements de petites capacités» (R H. Boroumand, S. Goutte, T. Porcher, 2015). Cette décentralisation a permis d'ouvrir la production d'énergie à une logique de marché concurrentiel, suite à la dérèglementation pour les industriels datant de 1999. Ainsi, autour de l'éolien s'est mis en place une véritable filière économique. On distingue quatre grandes catégories d'activités liées aux différentes phases du développement éolien industriel (Figure 8).

- le développement-la recherche de projet,
- la construction des éléments de l'éolienne,
- l'implantation sur site du parc et l'installation,
- l'exploitation et la maintenance.

De ce fait, plusieurs types d'acteurs sont intégrés à cette filière. Toutefois, ce sont les développeurs, souvent des développeurs/exploitants, qui en sont l'élément central car ils ont en charge de porter les projets. Ils mènent ainsi les études de pré-faisabilité afin de déterminer les sites les plus favorables et réalisent eux mêmes ou par le biais de bureaux d'études, les études techniques et les études d'impact. Ils constituent alors les dossiers d'autorisation d'exploiter (ICPE) ainsi que le dossier du permis de construire et mettent en place les enquêtes publiques. Ils sont généralement en contact avec les collectivités locales et selon K. Grijol, tiennent un « discours formaté et parfaitement rodé » dont le but est de vendre les centrales éoliennes par le biais de « pratiques commerciales ».

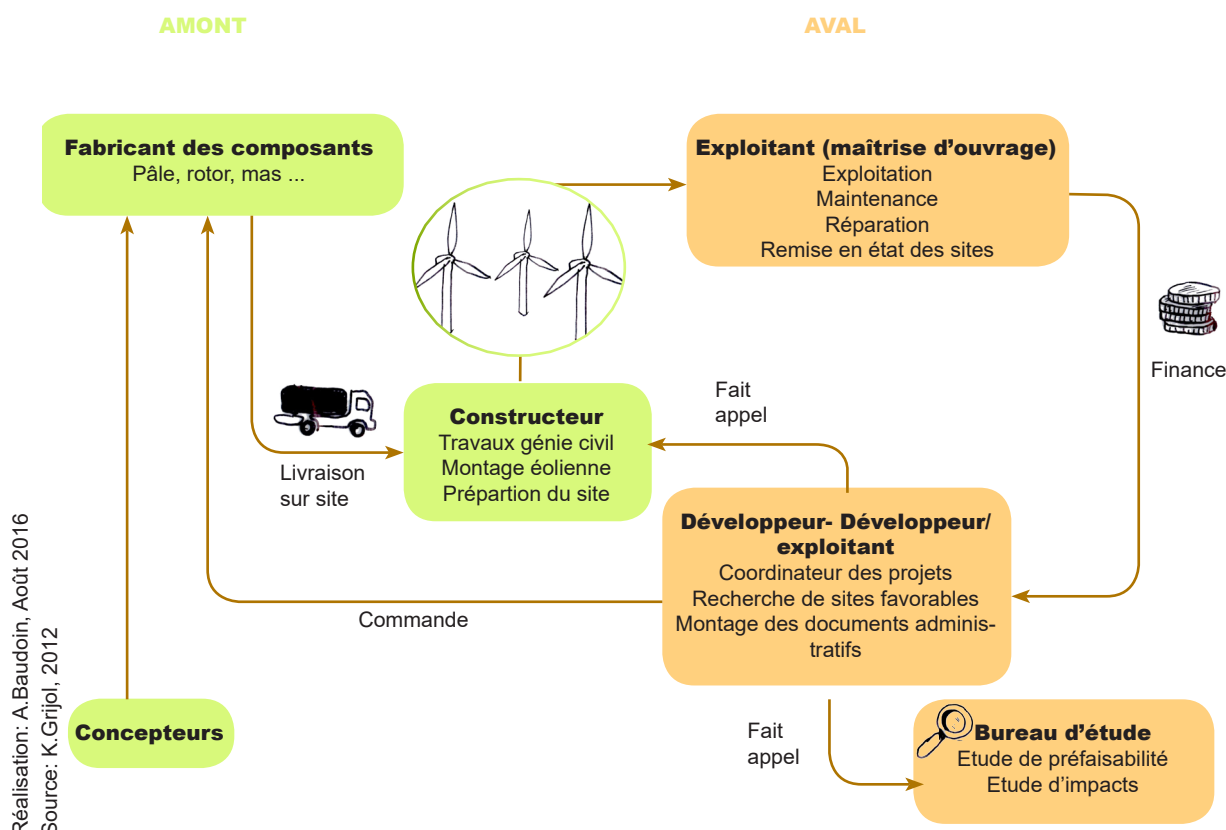


Figure 8. Acteurs de la filière éolienne

Sous réserve d'une acceptation du dossier par l'administration, les projets prennent un certain temps avant de voir le jour. Ceci est lié aux nombreuses études et autorisations nécessaires avant les travaux (Annexe I). Ainsi, en France, il est estimé, par le Syndicat des Energies Renouvelables, qu'un projet met 6 à 8 ans avant d'être installé alors qu'il prend 2 à 4 ans en Allemagne (N. Barre, M. Roubaud, 2014). Ces études représentent un investissement important pour les promoteurs éoliens avec des risques que les projets n'aboutissent pas. Les développeurs doivent donc trouver le meilleur endroit pour implanter leurs machines. Le tarif de rachat garanti leur permet toutefois de bénéficier de conditions optimales à leur développement. En effet, aucune fluctuation des prix n'est possible pendant 15 ans, ce qui permet aux exploitants de voir sur le long terme la rentabilité de leurs installations et surtout leur retour sur investissement. Cette filière économique bénéficie donc des conditions idéales pour pouvoir perdurer.

Les acteurs éoliens (exploitants et développeurs), étant impliqués dans cette filière économique, appréhendent le territoire et donc le paysage comme une ressource à exploiter, un gisement. Le paysage est donc soumis à une «logique marchande d'offre et de demande» (M.J Fortin, S. Floch, 2010). Du fait du marché concurrentiel, il y a une pression importante exercée par les promoteurs sur les territoires propices au développement éolien qui se traduit par une forte compétition pour trouver le gisement le plus rentable. Or, cette vision du territoire se heurte aux conceptions du paysage en tant que cadre de vie, espace naturel, espace scénique ou encore espace patrimonial (M.J Fortin, S. Floch, 2010). Le paysage n'est donc pris en compte en tant que tel lors des études d'impacts.

c. Les acteurs locaux se heurtant aux logiques globales et capitalistes

Les acteurs locaux regroupent, à la fois, les élus des communes, des communautés de communes, les associations, les organisations locales telles que les PAH ou encore les habitants. Ainsi, à cette échelle de ces acteurs locaux, les désavantages de l'éolien prennent tout leur sens et traduisent le paradoxe «du Green on Green» (C-R Warren et al, 2005). Cette expression désigne l'existence pour l'éolien de bénéfices globaux sur l'environnement (diminution de GES, lutte contre le réchauffement climatique) qui s'accompagnent d'impacts plus locaux (dénaturation et banalisation des paysages, nuisances sur l'avifaune et les chiroptères...). Ceci est à l'origine d'une confrontation entre Etat et acteurs locaux, provenant de la difficulté de percevoir les effets généraux des aérogénérateurs. Le mouvement de protestation appelé «NIMBY» (Not In My Backyard) signifiant littéralement «pas dans mon jardin» (Figure 9) en est l'un des symptômes. Ce phénomène se définit par un rejet de l'installation d'équipements industriels (éoliennes, autoroutes...) à côté de chez soi «pour des raisons de modifications réelles, prévisibles ou supposées de son proche environnement». Cela n'empêche pas d'accepter le recours aux éoliennes dans leur principe mais les «avantages locaux priment avant tout sur l'intérêt [...] d'une entité plus vaste» (C.Maillebouis, 2003).



Figure 9. Syndrôme du NIMBY

Les acteurs locaux se heurtent également à la vision économique de la filière éolienne. Dans certains cas, les élus acceptent d'installer des éoliennes dans leurs communes en pensant aux potentialités financières qu'elles peuvent offrir (taxe foncière, taxe professionnelle...). Cependant, suite à la réforme de la taxe professionnelle de 2010, il est parfois constaté que le montant de ces taxes initialement prévues ait diminué. Par exemple, le maire de Salesches (Nord) déclare en 2012 avoir «été pris en otage. On a vanté ce produit, [...] et puis là [...] on nous supprime un zéro. On a fait l'effort de dénaturer le coin» [2] et donc le paysage pour si peu de retombées économiques. Ainsi, il aurait en quelque sorte accepté de «vendre» son paysage qui acquiert de ce fait une valeur monétaire indirecte. Or, le paysage est considéré par les économistes comme un «bien public non marchand» c'est à dire non vendu sur le marché et qui répond à trois caractéristiques : la non-exclusion des bénéficiaires, la non-destruction lors de la consommation et la non-rivalité d'usage (T. Brossard, 2006). Il est donc par nature très compliqué de lui donner un prix exhaustif. C'est pourquoi, dans le cas des éoliennes, le prix indirect donné au paysage est en deçà de sa valeur réelle puisqu'il n'est calculé que par les taxes et impôts qui s'appliquent à ces constructions. Il y a donc là un vrai problème de confrontation entre une vision économique du paysage par la filière éolienne et le paysage vécu en tant que cadre de vie par les acteurs locaux.

Par ailleurs, les paysages, présentant une richesse particulière, comme c'est le cas des territoires d'un Pays d'Art et d'Histoire, peuvent aussi être considérés comme une ressource économique puisqu'ils sont notamment vecteurs de tourisme et d'une certaine

attractivité résidentielle. Ces deux logiques (économie éolienne et tourisme) s'opposent du fait de représentations différentes de l'espace. La peur de perdre le label PAH en cas d'installation d'aérogénérateurs provient d'hypothétiques répercussions sur l'économie touristique (perte d'emploi...) qui ne pourraient être compensées par les emplois créés dans l'éolien.

Le développement éolien (Figure 10) crée des interactions entre de multiples acteurs et pose « un enjeu de décentralisation de la politique énergétique » (A. Nadaï, O. Labussière, 2010). Il peut entraîner des confrontations mais également des rapports de force entre l'Etat et les acteurs locaux.

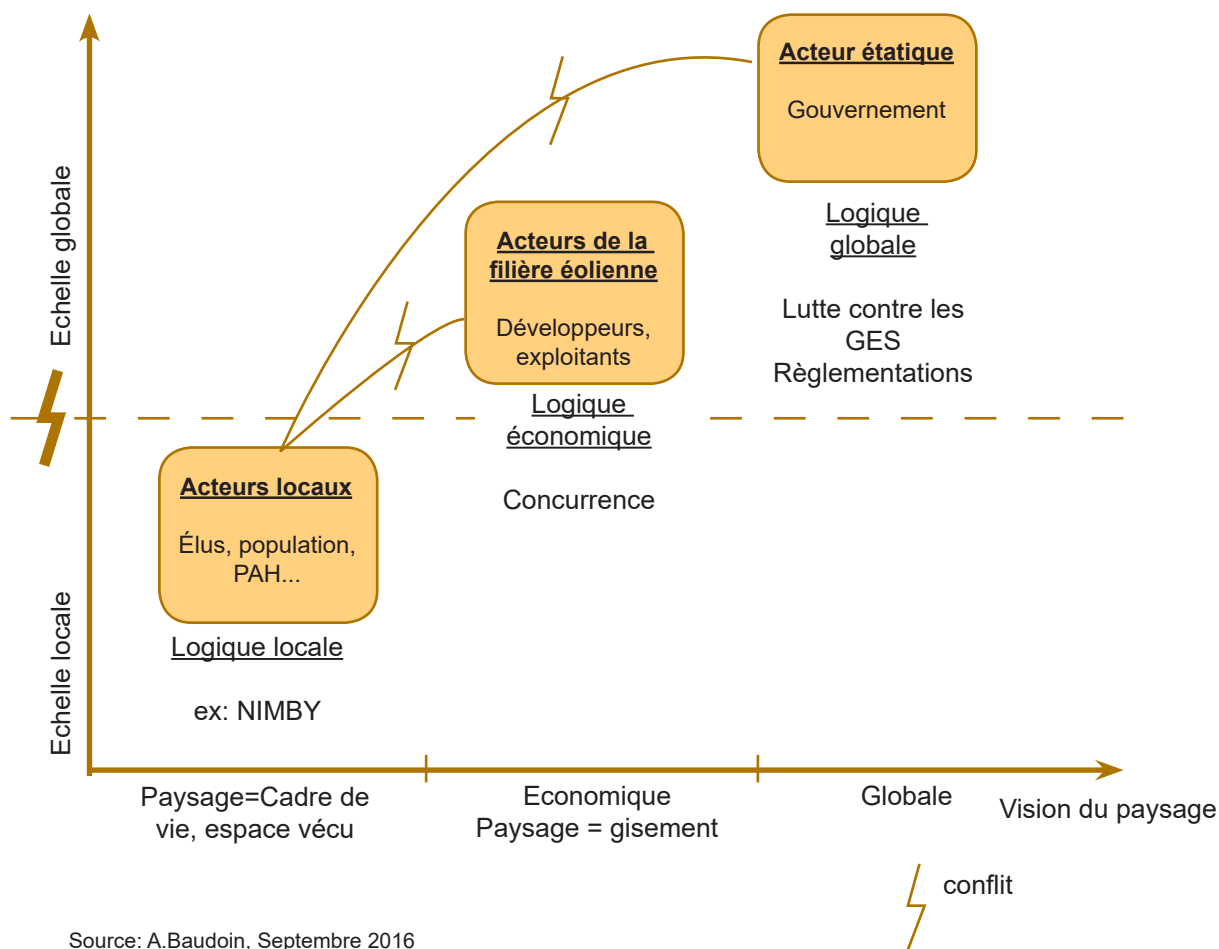


Figure 10. Des représentations du paysage différentes : conflits entre les acteurs du développement éolien

2. Une planification éolienne complexe liée à des rapports d'échelles

a. Un premier rapport « top-down », symptôme d'une planification tardive

Les premiers parcs éoliens français se sont développés avant d'être intégrés dans la politique d'aménagement du territoire. Entre 2000 et 2005, après la mise en place du tarif de rachat, le développement éolien connaît une forte croissance avec une puissance cumulée

installée d'environ 800MW¹. Or, l'implantation de ces machines s'est faite parfois de manière anarchique sans règle d'urbanisme ou d'intégration paysagère. Il faut attendre 2005 pour qu'une vraie planification territoriale et locale émerge avec les ZDE. Elle est qualifiée de ce fait de « planification à rebours » par A. Nadaï puisqu'elle est apparue tardivement. Avant les ZDE, la définition de zones propices à l'éolien s'élaborait par un système de « vides patrimoniaux » traduisant une planification par exclusion ou par défaut. Les éoliennes s'implantaient donc dans des zones non contraintes réglementairement (A. Nadaï, O. Labussière, 2010).

Dans ce contexte, pour donner plus d'importance au paysage et intégrer au mieux les éoliennes à leur environnement, une multitude de chartes, schémas éoliens ou autres documents ont été élaborés par les acteurs locaux. Si leur but était de pouvoir organiser au mieux ce développement et éviter des incohérences territoriales, ces documents ne possèdent aucune valeur juridique.

Ainsi, entre les années 2000-2005, un rapport top-down s'établit entre l'Etat et les acteurs locaux (Figure 11). Ces derniers ne pouvaient pas directement agir sur le développement éolien subissant les conséquences des objectifs nationaux et des mesures d'aides gouvernementales (tarif de rachat garanti) à la filière éolienne.

b. Un rapport «bottom-up» avec la création des ZDE

Avec la mise en place des ZDE en 2005, les acteurs locaux prennent une place plus importante dans la planification éolienne. Ces zones de développement éolien sont proposées par les communes et «rattachées au bénéfice des tarifs fixes» (A. Nadaï, O. Labussière, 2010). Elles ne constituent pas une obligation réglementaire mais permettent de créer une «incitation économique» suffisante pour les développeurs (A. Nadaï, O. Labussière, 2010). La construction de ces zones se fait donc en accord avec les acteurs locaux et de ce fait, si un projet se met en place leurs avis est déterminant. Les ZDE permettent de passer «d'une planification par contrainte à une planification par projet» (A. Nadaï, O. Labussière, 2010) et ainsi de décentraliser la politique énergétique en «ouvrant la planification aux acteurs non-étatiques».

Avec cet outil, les élus locaux ont pu contrôler les projets éoliens en amont des procédures et assurer une meilleure cohérence territoriale.

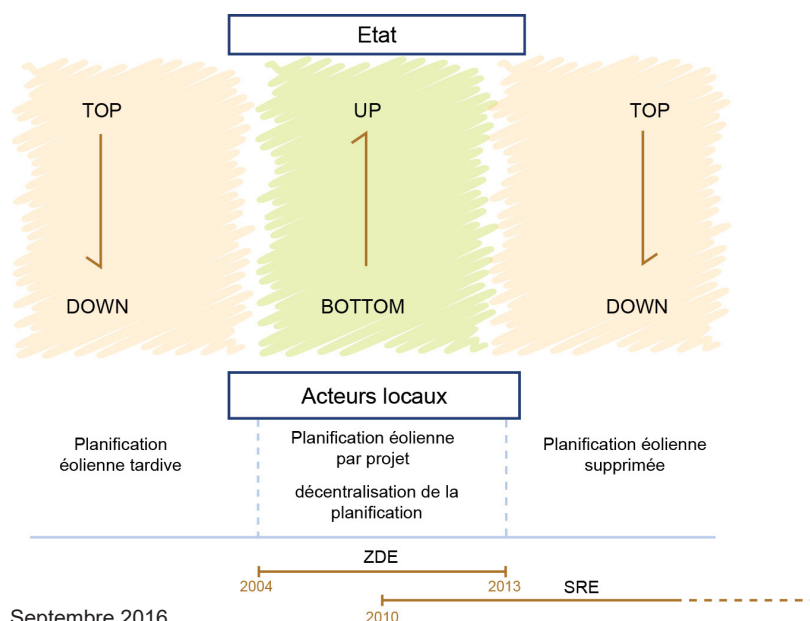
c. Un rapport réinversé par la suppression des ZDE

En 2013, la loi Brottes réinverse le rapport Etat/acteurs locaux en supprimant les ZDE (Figure 11). Les raisons évoquées par l'ADEME concernent la constante modification (tous les 2 ans environ) du cadre réglementaire depuis 2003. Ceci aurait engendré un «manque de visibilité pour les porteurs de projet, pénalisant le développement de la filière» (ADEME, 2016). Suite à cette décision, les élus n'ont plus qu'un avis consultatif sur les projets éoliens au même titre que la population.

Dans ce contexte, le SRE (Schéma Régional Eolien), auparavant opposable aux ZDE, peut agir sur la planification éolienne. Ce document d'orientation régional doit permettre

1 SOeS

de décliner les «objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie» (article 68 de la loi Grenelle II) en identifiant les zones favorables au développement éolien (liste de communes favorables à l'éolien). Cependant, contrairement aux ZDE, les SRE n'ont pas de valeur incitative puisqu'ils n'intègrent pas les tarifs de rachat fixes pour des zones spécifiques. Ils déterminent tout de même des recommandations qu'il est conseillé de suivre mais qui n'ont pas de portée juridique directe. De plus, les annulations de nombreux SRE (Picardie, Aquitaine, Ardèche, Nord-Pas-de Calais...) survenues récemment, laissent les territoires sans cadrage régional vis-à-vis de l'éolien pouvant aboutir à un développement anarchique des éoliennes.



Source: A.Baudoin, Septembre 2016

Figure 11. Synthèse des rapports Etat/Acteurs locaux dans la planification éolienne

Les problématiques posées par le développement éolien dans les paysages «historiques» (PAH) proviennent de considérations différentes de l'espace et du paysage par les multiples acteurs en jeu. La solution qui avait été offerte par la biais des ZDE, permettait aux acteurs locaux de gérer ce développement en privilégiant une «planification par projet» plutôt que «par exclusion» (A. Nadaï, O. Labussière, 2010). Mais, la suppression des ZDE en 2013 laisse les collectivités locales sans possibilité de définir une planification éolienne cohérente avec leurs projet de territoire. Or, la prise en compte du développement éolien dans une planification est d'autant plus importante pour les communes impliquées dans un PAH, car leurs paysages sont potentiellement plus sensibles à l'éolien. Ainsi, sur le Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer, les acteurs locaux ont saisi l'importance de retrouver une place dans cette planification et nous allons essayer de comprendre la réflexion qui a été menée dans ce cadre.

II. VERS UNE TENTATIVE DE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN APRÈS LA SUPPRESSION DES ZONES DE DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN. CAS DU PAYS D'ART ET D'HISTOIRE DE SAINT-OMER

A. UN PAYSAGE DIVERSIFIÉ PRÉSENTANT UN POTENTIEL ÉOLIEN NON NÉGLIGEABLE

1. Le Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer, un patrimoine historique, paysager et naturel reconnu

a. Le PAH de Saint-Omer : un territoire au passé riche

Situé dans le département du Pas-de-Calais, le PAH de Saint-Omer a été créé en 2014 et traduit la volonté d'étendre le label Ville d'Art et d'Histoire attribué à la ville de Saint-Omer. Le territoire regroupe deux intercommunalités, la Communauté d'Agglomération de Saint-Omer (CASO) et la Communauté de Communes de la Morinie (CCM), et s'étend sur 28 communes dont deux grandes villes historiques, Saint-Omer et Théroutanne (Figure 12).

Ce territoire fut longtemps disputé à cause de sa position limitrophe entre les royaumes de Flandres, de France et d'Angleterre. La première population connue, les Morins (Gaule Belgique, puis époque gallo-romaine), possédait un centre économique à Théroutanne d'où rayonnaient de nombreuses voies romaines encore visibles dans les paysages (Figure 13). Cette cité s'est développée au fil des siècles avant d'être détruite en 1553 par l'empereur Charles Quint. Saint-Omer a alors pu devenir la ville principale du territoire. Elle s'est développée autour du marais audomarois, aujourd'hui reconnu comme patrimoine mondial UNESCO « Man & Biosphere ». Les paysages de l'Audomarois ont été profondément transformés par la révolution industrielle du 19ème siècle et la révolution agricole du 20ème siècle (remembrements). De nombreuses entreprises se sont créées généralement en bordure des cours d'eau (papeteries, cimenteries, poudreries). En lien avec ces industries, le territoire a connu une vague de construction (habitat ouvrier, maisons de maîtres) liée à l'arrivée de la brique qui rend l'édification plus facile et rapide. A l'approche des deux grandes Guerres mondiales, le territoire a de nouveau été au centre des conflits. Ces affrontements ont laissé des traces dans le paysage (Coupole à Helfaut, blockhaus, hôpital, reliefs accidentés d'Eperlecques...).

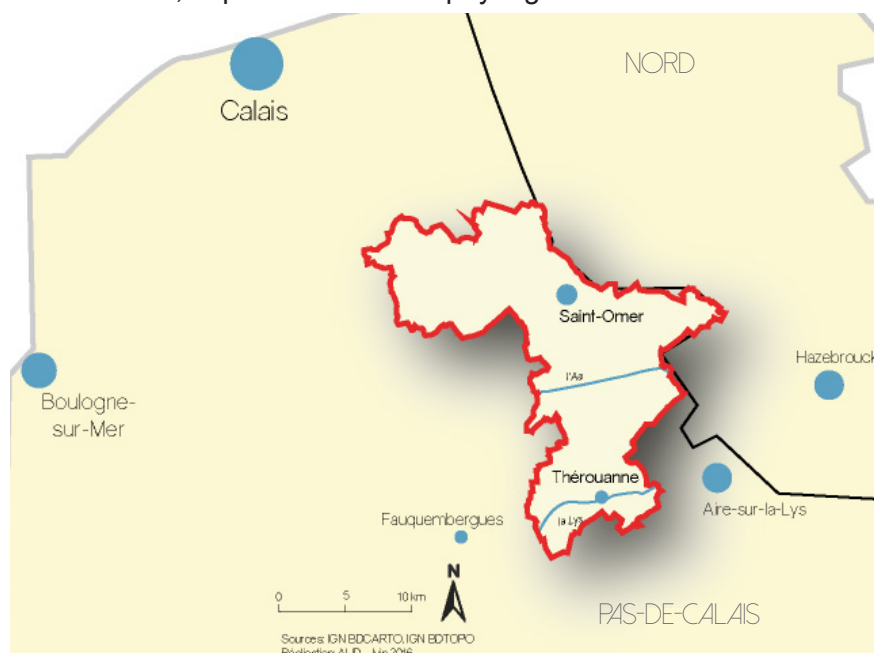
Ainsi, sur le territoire, de nombreux monuments historiques et sites classés ou inscrits témoignent de la richesse architecturale et paysagère du PAH de Saint-Omer. La ville de Saint-Omer concentre la majeure partie de ce patrimoine et fait l'objet de multiples inscriptions et classements. Elle est même protégée, depuis 2016, par un secteur sauvegardé (Figure 14).

Dans la convention signée en novembre 2014 (Annexe II) le PAH s'engage à défendre 5 grandes thématiques pour valoriser et préserver ses richesses patrimoniales:

- Développer la recherche et la connaissance du Pays Audomarois sur des thématiques telle que l'histoire, le paysage, le marais, l'art...
- Favoriser la préservation du patrimoine et des paysages, en assurant notamment une veille technique aux communes et en faisant la promotion d'outils de protection et de gestion du patrimoine,

II. VERS UNE TENTATIVE DE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN APRÈS LA SUPPRESSION DES ZDE. CAS DU PAYS D'ART ET D'HISTOIRE DE SAINT-OMER

- Favoriser la qualité urbaine, architecturale et paysagère,
- Éduquer et former à l'architecture et au patrimoine,
- Valoriser l'architecture, le patrimoine et les paysages.



Réalisation: Anaïs Baudoin, AUD, Août 2016

Figure 12. Localisation du PAH de Saint-Omer



Figure 13. Ancienne enceinte arborée de Théroutanne



Figure 14. Ascenseur à bateau des Fontinettes (Arques)

b. Le PAH de Saint-Omer, un territoire aux paysages variés

Le territoire du PAH de Saint-Omer est riche d'une diversité de paysages de par sa position d'interface entre les hauteurs de l'Artois (Haut-Pays) et la grande plaine flamande (Bas-Pays). Cette particularité est visible à la fois par la géologie (passage d'un sol crayeux et drainant au sud-ouest à un sol argileux plus imperméable au nord-est), et par la topographie (altimétrie qui diminue du sud-ouest au nord-est) (Figure 15). Les paysages d'interfaces possèdent donc des caractéristiques inhérentes du Haut et du Bas-Pays où l'eau occupe une place centrale puisqu'elle a permis de façonner ces paysages (vallées, plaines, marais, plateaux...) et de conditionner toutes les implantations (bâti, transports, industrie, agriculture, espaces naturels).

II. VERS UNE TENTATIVE DE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN APRÈS LA SUPPRESSION DES ZDE. CAS DU PAYS D'ART ET D'HISTOIRE DE SAINT-OMER

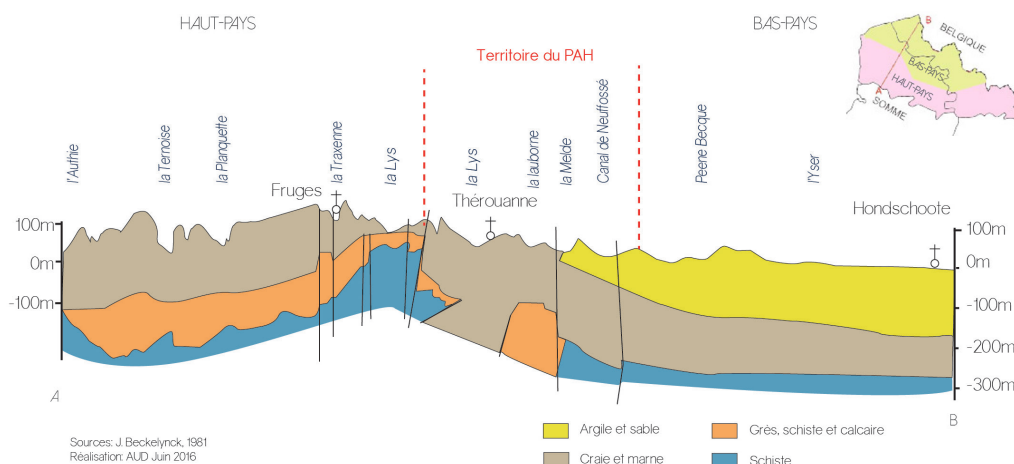
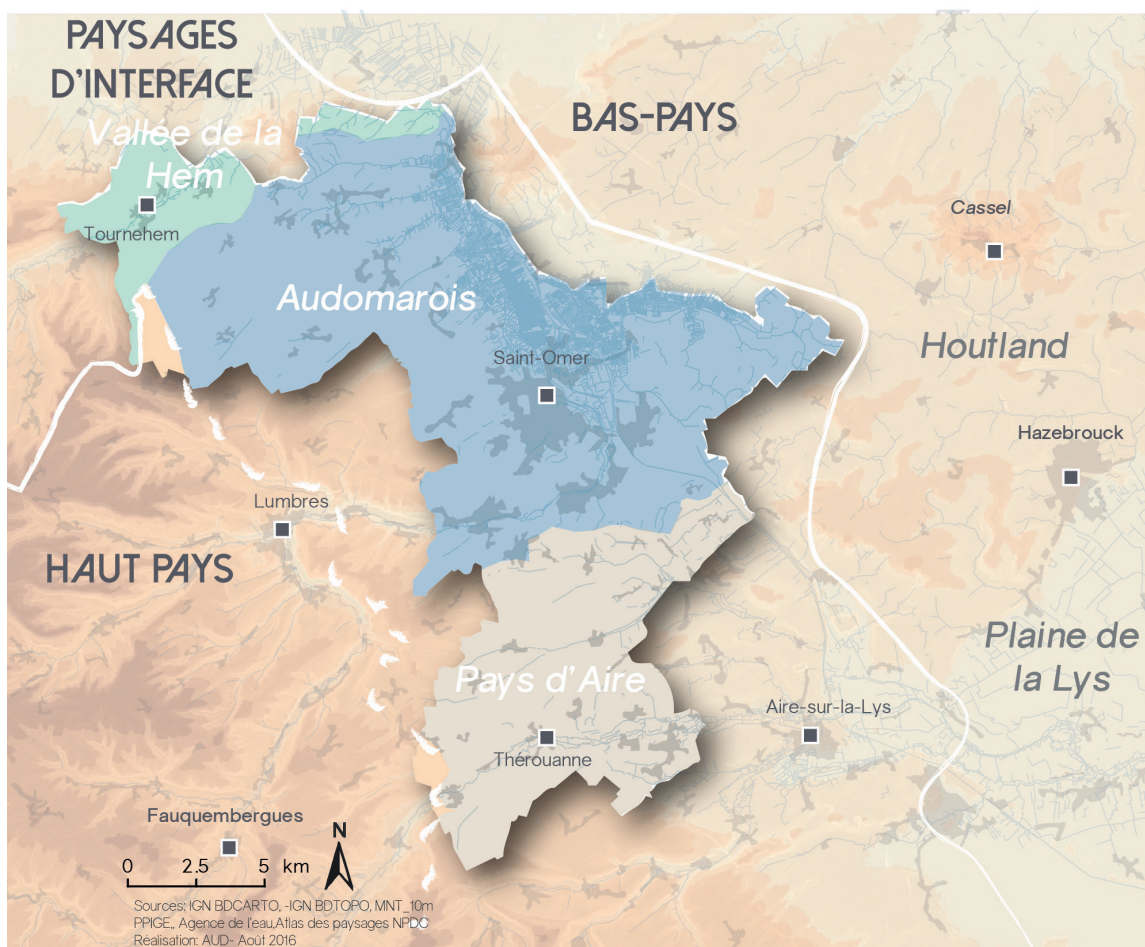


Figure 15. Coupe géologique simplifiée du Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer

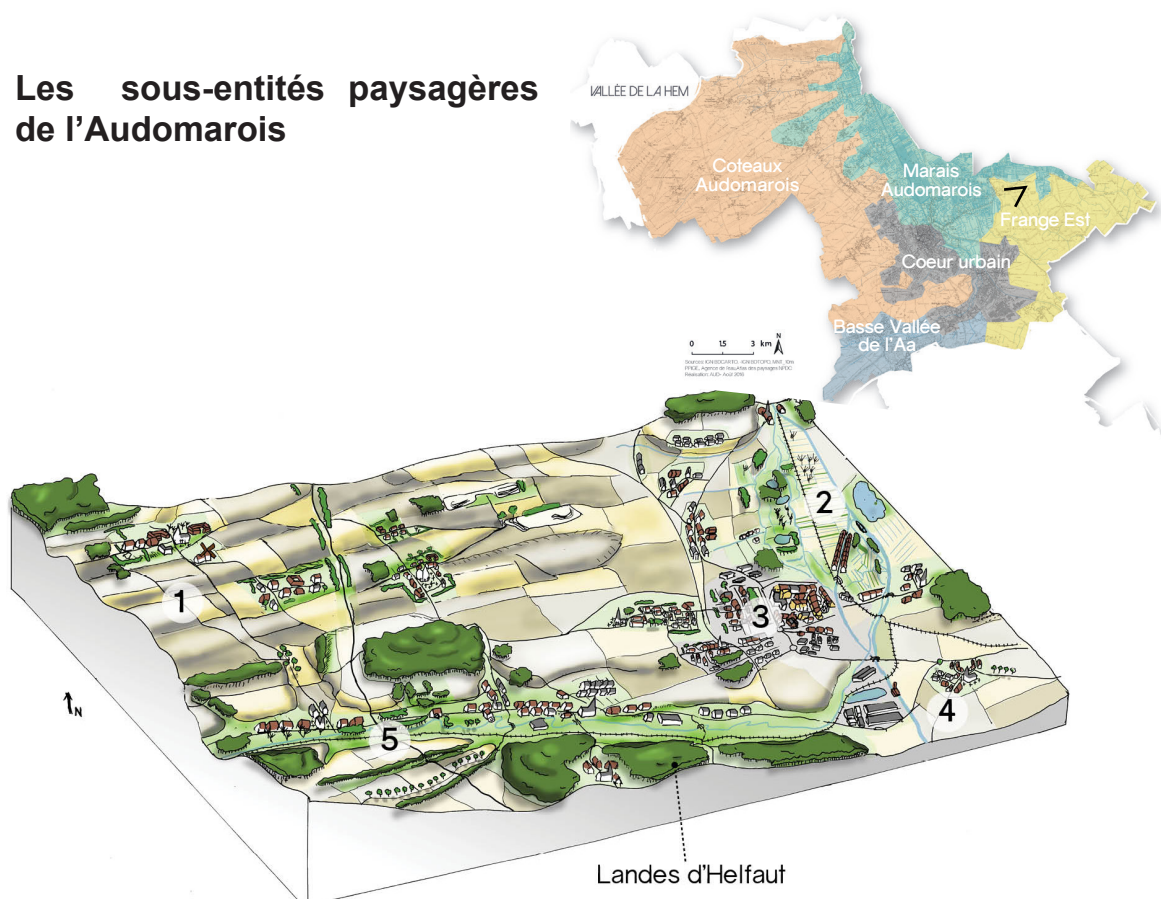
Le PAH regroupe trois entités paysagères (l'Audomarois, le Pays d'Aire et la Vallée de la Hem) (Figure 16) elles-mêmes découpées en sous-entités (Marais Audomarois, Coteaux Audomarois, Coeur Urbain, Frange Est, Bas-Plateaux d'Aire et Plaine d'Aire) constituant un témoignage de la richesse de ses paysages (Figure 17). Le PAH localisé sur le piémont des collines de l'Artois offre de nombreuses vues de qualité notamment sur les zones en contrebas (Marais Audomarois et Plaine de la Lys) et sur les Monts des Flandres, patrimoine paysager du Bas-Pays.



Réalisation: Anaïs Baudoin, AUD, Août 2016

Figure 16. Entités paysagères du Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer

Les sous-entités paysagères de l'Audomarois



Réalisation: Anaïs Baudoin, AUD, Juillet 2016



Source: AUD 2016

Entité la plus variée comportant cinq sous-unités. Sa limite sud est marquée par les landes d'Helfaut considérées comme un espace naturel important à préserver.

1 Coteaux Audomarois

- openfield vallonné
- vallées sèches orientées sud-ouest/nord-est
- villages en fond de dépression

2 Marais Audomarois

- richesse écologique (label Man & Biosphere, sites Natura 2000, zone RAMSAR...)
- positionnement dans une cuvette
- vaste plaine alliant parcelles maraîchères et prairies humides

3 Coeur Urbain

- paysage urbain au bâti dense
- richesse du patrimoine architectural (cathédrale, ruines Saint-Bertin...)

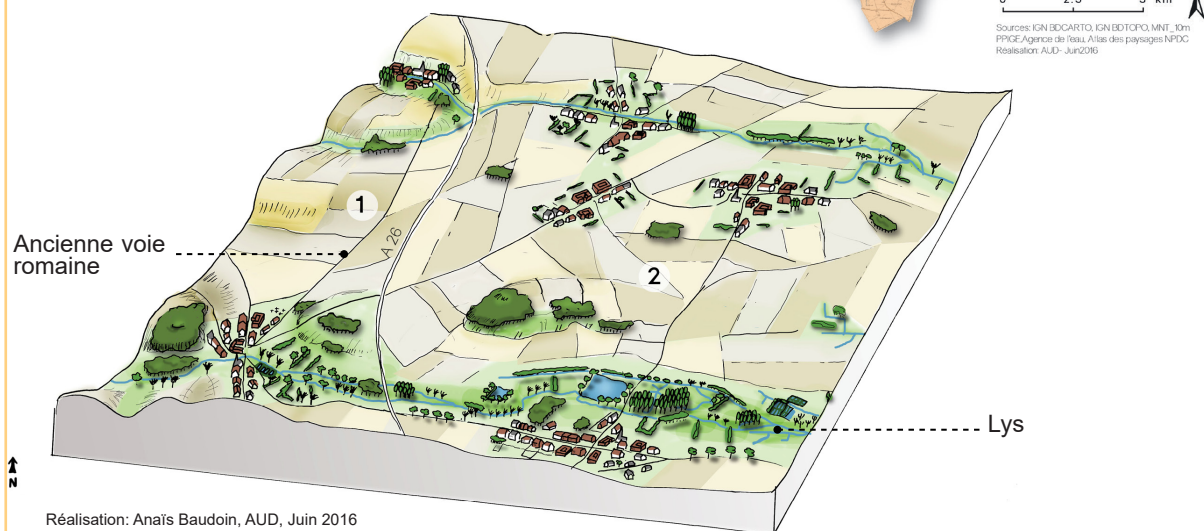
4 Frangé Est

- vaste plaine agricole
- forêt de Clairmarais

5 Basse Vallée de l'Aa

- paysage fermé
- versants boisés abrupts à l'ouest
- fond de vallée humide concentrant les habitations et les voies routières

Les sous-entités paysagères du Pays d'Aire



Le Pays d'Aire, véritable espace de transition entre le Haut et le Bas-Pays, constitue un paysage d'openfield marqué par le passage de la vallée de le Lys. C'est une terre imprégnée par une histoire ancienne basée autour de Thérouanne.

- 1** Bas Plateaux d'Aire
 - vallées encaissées
 - relief marqué dû à la proximité du Haut-Pays
- 2** Plaine d'Aire
 - paysage plus urbanisé
 - réseau hydrographique dense
 - vaste plaine agricole (openfield) caractéristique du Bas-Pays

Figure 17. Sous-entités paysagères du Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer

II. VERS UNE TENTATIVE DE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN APRÈS LA SUPPRESSION DES ZDE. CAS DU PAYS D'ART ET D'HISTOIRE DE SAINT-OMER

L'entité de la vallée de la Hem comprend seulement le goulot d'étranglement de la Hem au niveau de Tournehem-sur-la-Hem (Figure 18). Le paysage bocager est marqué par les coteaux abrupts témoignant d'une richesse naturelle par ses boisements sommitaux et ses pelouses calcicoles.

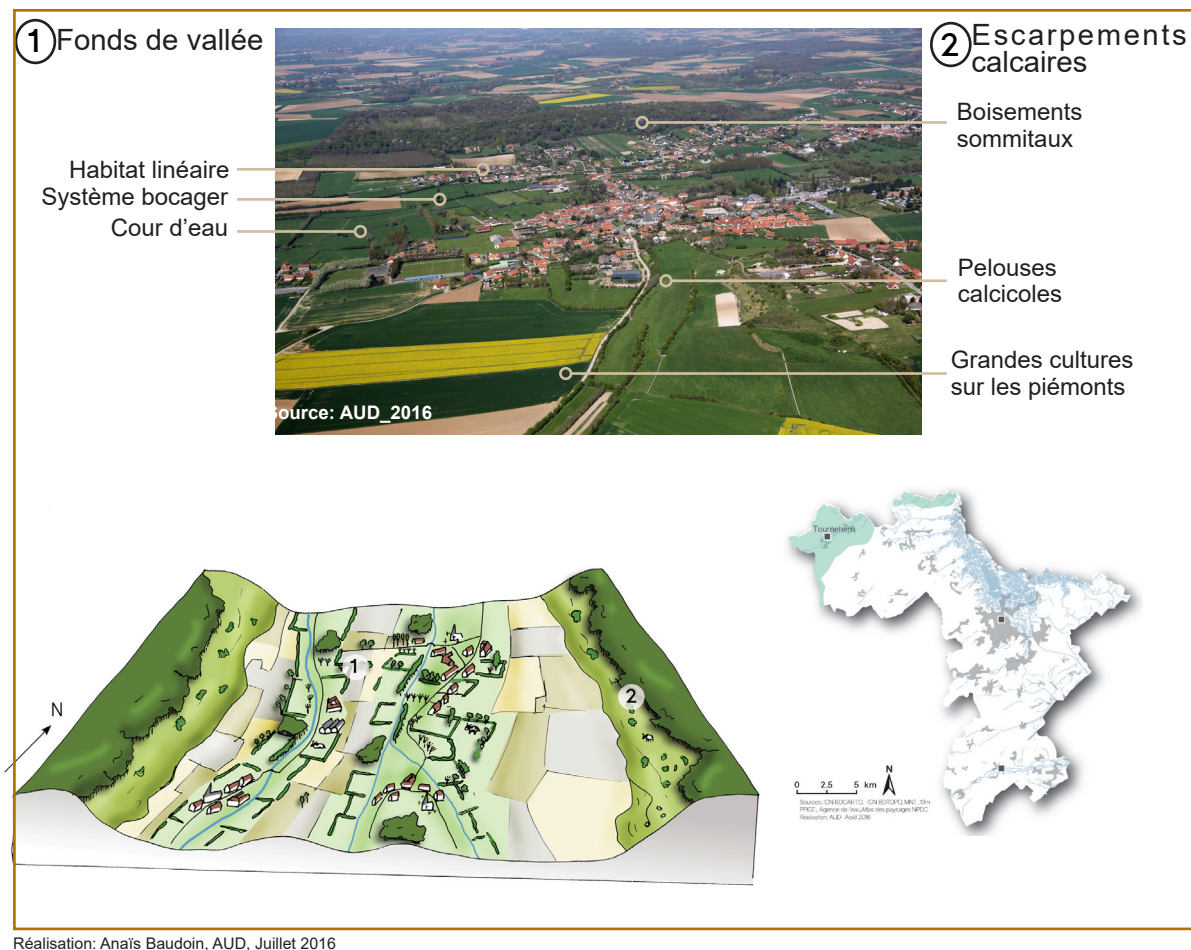


Figure 18. Paysage de l'entité de la vallée de la Hem

Comme le représentent les descriptions précédentes, les paysages du PAH sont extrêmement variés du fait d'une multitude de typologies paysagères (fonds de vallée, collines, marais, espaces urbains, plaines...). Ainsi chacune possède une sensibilité différente aux éoliennes (Figure 19). Les zones de sensibilité majeure correspondent aux fonds de vallées sèches ou humides dont l'échelle ne permet pas l'implantation des aérogénérateurs, aux talwegs, aux fortes pentes, aux zones urbanisées, aux zones naturelles d'intérêts reconnus (ZNIEFF¹, RAMSAR, Man & Biosphere, Natura 2000, Espaces Naturels Sensibles...) et aux paysages emblématiques. Ensuite, les sensibilités ont été déterminées à l'échelle des sous-entités paysagères. Celles dont la vulnérabilité est la plus forte possèdent des paysages vallonnés, tandis que les zones les moins sensibles correspondent à des paysages ouverts ruraux, de type openfield, où les éoliennes peuvent s'implanter plus facilement sous réserve d'une bonne composition avec le paysage.

¹ Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique

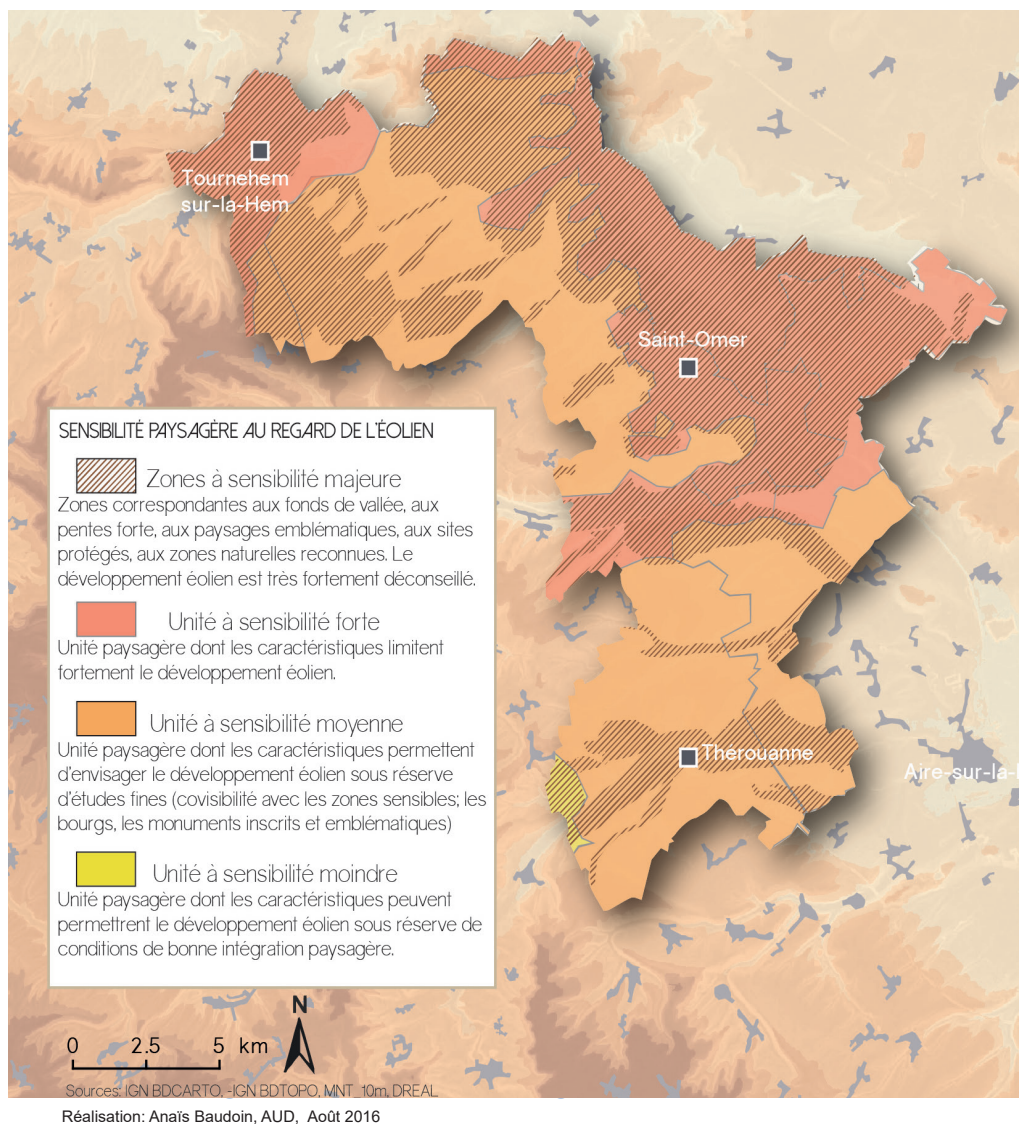


Figure 19. Sensibilités paysagères vis-à-vis de l'éolien sur le territoire du PAH de Saint-Omer

a. Un Pays venté

Par sa proximité avec le littoral de la Manche et de la Mer du Nord (une trentaine de kilomètres), le territoire du PAH est traversé par de nombreux courants d'air. Du 3^{ème} siècle jusqu'au Moyen-Age, le littoral atteignait même Saint-Omer via le golfe de l'Aa situé au niveau du marais actuel (*Sinus Itius*). La force cinétique du vent a très probablement été exploitée dès le XIII^{ème} siècle grâce aux moulins traditionnels présents sur le territoire sous diverses formes:

- les moulins de type flamand, munis d'un pivot central en bois, servaient à la fabrication de la farine et de l'huile,
- les moulins d'assèchement, dont seul la calotte de la tour pouvait pivoter, servaient à drainer les terres marécageuses (Yser Houck, s.d.).

Si aujourd'hui une grande partie de ces moulins a disparu, notamment à cause des Guerres Mondiales, leur présence a laissé quelques traces dans la région. Ainsi, l'appellation «rue du moulin» dans les villages ou encore les pictogrammes de la carte de Cassini (Figure 20) sont autant d'indices attestant de l'ancienne existence de ce patrimoine rural. De plus,

II. VERS UNE TENTATIVE DE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN APRÈS LA SUPPRESSION DES ZDE. CAS DU PAYS D'ART ET D'HISTOIRE DE SAINT-OMER

certaines moulins ayant résisté au temps constituent des points de repère dans le paysage. A Norbécourt, on peut apercevoir la base du moulin actuellement en rénovation au niveau d'une ligne de crête (Figure 21).

Ces anciens moulins témoignent donc de l'existence de gisements en vent sur le territoire du PAH dont les développeurs éoliens cherchent à tirer profit.



Source: Géoportail

Figure 20. Carte de Cassini: un témoignage des moulins à vent dans le paysage



Source: AUD_Mai 2016

Figure 21. Moulin de Norbécourt point de repère du paysage

b. Des secteurs potentiels pour le développement éolien

Une étude réalisée par la CASO et l'AUD (Agence d'Urbanisme et de Développement Pays de Saint-Omer-Flandre Intérieure) a montré l'existence de secteurs potentiels de développement éolien sur le territoire de la nouvelle intercommunalité (regroupant CASO, CCM, CCCF¹, CCPA²) intégrant le territoire du PAH (CASO, CCM) (Annexe III). La détermination de ces zones provient d'un croisement entre les communes favorables du point de vue du SRE (incluant le potentiel en vent) et les périmètres de restrictions (500m des habitations, 150m des routes, zones naturelles reconnues...).

Or, sur ces espaces, les développeurs sollicitent de plus en plus les maires sur des projets. Cet empressement de la part des promoteurs éoliens est probablement lié au changement de tarification bonifiée (dont le montant s'applique depuis 2008) qui pourrait être remplacée par un «système de complément de rémunérations» (CASO, AUD, 2016). Cette mesure engendrerait des «coûts et risques nouveaux» alors que la tarification fixe permettait une bonne visibilité à long terme pour les porteurs de projet (environ 10 ans). Toutefois, il est possible de bénéficier encore de cette tarification si les demandes du certificat donnant droit à l'obligation d'achat sont effectuées avant 2018. Ceci pourrait donc expliquer la relative pression exercée par les développeurs éoliens au niveau du territoire du PAH.

La pression exercée par les développeurs sur le territoire du PAH de Saint-Omer a permis d'impulser une dynamique de travail avec les collectivités locales par la constitution d'ateliers pour dégager les enjeux paysagers liés à l'éolien.

1 Communauté de Communes du Canton de Fuaquembergues

2 Communauté de Communes du Pays d'Aire

B. UN GROUPE DE TRAVAIL POUR DÉGAGER LES ENJEUX PAYSAGERS LIÉS À L'ÉOLIEN

1. Une volonté de récupérer une place dans le processus de développement éolien

a. La nécessité d'une prise de position politique

Avant la suppression des ZDE en 2013 (loi Brottes), il existait, sur le territoire de l'ancien SCoT¹ Pays de Saint-Omer, un STE (Schéma Territorial Eolien) élaboré entre 2005 et 2007 par le SMLA², structure juridique porteuse du SCoT. Ce document a permis de définir un véritable projet éolien cohérent grâce à la constitution des ZDE qui se concentraient essentiellement sur la CCCF (au sud de la nouvelle intercommunalité). Ce schéma a prouvé son efficacité puisqu'il a favorisé un développement éolien qui s'est limité aux secteurs préconisés (Annexe IV).

Avec la disparition des ZDE, le rôle des communes dans la planification éolienne a été réduite (cf partie I), voire même supprimée sous le couvert d'une simplification des démarches pour les développeurs. Toutefois, même si les élus ont encore la possibilité d'accompagner les projets (qualité, acceptation par la population...), le risque d'implantation d'éoliennes sans leur accord ou sans concertation est beaucoup plus important. Face à cette situation, le seul label du PAH ne peut réglementairement pas restreindre ou interdire la construction des aérogénérateurs sur son territoire. Seul un argumentaire suffisamment solide et intégré dans le PLUi pourrait justifier auprès du préfet un refus des permis de construire (CASO, AUD, 2016).

Confrontés à une pression grandissante des développeurs éoliens sur le territoire, les élus ont décidé de se donner les moyens de peser sur les projets. Cette réflexion s'est opérée au niveau de la nouvelle intercommunalité regroupant: CASO, CCM, CCPA, CCCF. et de ce fait intègre le territoire du PAH de Saint-Omer.

b. La nécessité, pour négocier avec les développeurs, d'un argumentaire où le paysage tiendrait une place centrale

Afin de répondre à cette volonté politique, l'étude de l'AUD et de la CASO a souligné la nécessité de «négocier avec les développeurs éoliens» au travers d'un argumentaire «justifiant du nombre maximal d'éoliennes que le territoire est capable d'accueillir sans dénaturer le caractère paysager et patrimonial reconnu par le label PAH» (AUD, CASO, 2016).

Ainsi, ce document dresse le contexte global du développement éolien à l'échelle de la nouvelle EPCI et met notamment en évidence la richesse de ses paysages historiques. Dans cette première note, il a été décidé de placer le paysage au centre de l'argumentaire (bien qu'il soit subjectif) car il permet de favoriser l'acceptabilité des projets par sa pluridisciplinarité. En effet, la «transversalité [du paysage] peut être considérée comme un gage de cohérence

1 Schéma de Cohérence Territoriale

2 Syndicat Mixte Lys Audomarois

pour penser ensemble des politiques publiques». (H. Davodeau, M. Toubanc, 2010).

Pour construire cet argumentaire, un groupe de travail s'est organisé incluant des visites de terrain permettant de mieux appréhender les questions de l'éolien dans le paysage.

2. Un groupe de travail avec les élus pour dégager les sensibilités paysagères au regard de l'éolien

a. La phase préparatoire du groupe de travail

Dans le cadre de la préparation du groupe de travail, il était important de donner la parole à une certaine expertise d'usage du paysage (population). Ainsi, les élus, en tant que représentants de la population qui interviennent dans l'aménagement des territoires ont donc été choisis pour participer aux ateliers.

L'objectif d'un tel travail était de parvenir à mieux comprendre les paysages de la nouvelle intercommunalité, et donc du PAH afin de déterminer les sites emblématiques où l'implantation d'éoliennes constituerait des problèmes d'acceptabilité sociale. Il a donc semblé judicieux, dans un premier temps, de faire remplir un questionnaire (Annexe V) aux élus pour connaître leurs perceptions de l'éolien (s'ils imaginent les éoliennes plus grandes ou plus petites qu'elles ne le sont en réalité, par exemple), les paysages qu'ils apprécient ou déprécient, et surtout pour savoir depuis quels endroits les vues sur le paysage doivent être préservées (routes, habitations, centres-bourgs, monuments historiques...). Dans un second temps, des ateliers, incluant des visites de terrain, ont été organisés. Cette démarche était indispensable pour expérimenter le territoire de manière sensorielle à travers une posture «active de perception, de description et d'analyse [des paysages]» (H. Davodeau, M. Toubanc, 2010).

b. Le déroulement du groupe de travail

Le travail sur terrain s'est réparti en trois séances sur les différentes entités paysagères de la nouvelle intercommunalité : Les Hauts Plateaux Artésiens (sur la CCCF), le Pays d'Aire et l'Audomarois.

La première session s'est déroulée sur le territoire de la CCCF (hors périmètre du label PAH) où des éoliennes sont déjà en activité au sein d'un pôle appelé «Haute-Lys». Comme la densification des parcs éoliens sur cette zone paraît compliquée (DDTM du Pas-de-Calais, 2012), l'enjeu majeur ici est le repowering, c'est-à-dire le remplacement des éoliennes existantes par des éoliennes plus puissantes et donc plus hautes. Ainsi, plutôt que de déterminer les paysages emblématiques à préserver, le but de cette séance consistait, avant tout, à appréhender les éoliennes dans le paysage et donc de percevoir leurs dimensions, leur mode d'implantation, le bruit réel qu'elles occasionnent ou encore les impacts potentiels sur le paysage (Figure 22). Cette séance introductive a permis de donner des clés de lecture paysagère, et surtout d'expérimenter les éoliennes dans leur environnement, étape essentielle pour pouvoir ensuite les imaginer là où il n'y en a pas encore (secteurs à enjeux).



Figure 22. Session introductive permettant par un questionnaire d'appréhender les éoliennes dans le paysage

Les deux autres séances, conçues selon le même modèle, se sont déroulées sur le PAH. Elles comportaient un temps en salle incluant:

- une présentation succincte du contexte paysager (grandes caractéristiques de l'entité) - un travail sur carte prévu pour déterminer les monuments emblématiques, les secteurs appréciés pour leurs qualités paysagères ou à contrario les secteurs les moins appréciés... L'objectif de cette carte était d'alimenter la réflexion sur les paysages sensibles vis-à-vis de l'éolien. Enfin, les séances se terminaient par un questionnaire terrain qui devait se remplir au niveau des zones à enjeux définies par la carte des secteurs potentiels de développement éolien. Le but était de réfléchir aux conséquences éventuelles sur le paysage de l'implantation d'éoliennes pour ces secteurs.

3. Bilan du groupe de travail : l'expression d'un refus du développement éolien sur le territoire de la nouvelle intercommunalité.

Suite au groupe de travail, un certain nombre de remarques peuvent être formulées. Tout d'abord, en ce qui concerne la participation aux séances, seulement une dizaine de personnes étaient présentes à chaque atelier alors que la nouvelle intercommunalité compte 55 communes. Ce faible taux peut s'expliquer par deux faits :

- certaines intercommunalités ont délégué à leur représentant d'assister aux différentes sessions de travail, ce fut le cas pour la CASO.
- certains élus communaux ne sont venus qu'aux séances concernant leur territoire.

De plus, une certaine variabilité quant au nombre de participants a été observée. En effet, des élus venus à la deuxième ou la troisième séance n'avaient pas forcément suivi la session introductive, par ailleurs essentielle à la compréhension de la démarche du groupe de travail. Toutefois, au vu du temps nécessaire pour préparer le groupe et la nature de ce travail, ce faible taux peut être admis. Cependant, le questionnaire de départ, envoyé à l'ensemble des maires de la nouvelle EPCI¹, n'a eu que peu de retours. Il était pourtant indispensable afin de déterminer les souhaits des élus quant à la prise en compte de l'éolien dans leurs paysages.

¹ EPCI: Etablissement Public de Coopération Intercommunale

Par ailleurs, alors que le groupe de travail était censé apporter des arguments paysagers pour alimenter la « négociation » avec les développeurs, les élus participants ont manifesté un refus de la poursuite du développement éolien sur le territoire de la nouvelle intercommunalité. Le travail sur cartes, prévu au départ, n'a pas abouti car pour eux tout le territoire, et plus spécifiquement le PAH, devait être préservé de cette technologie. Il a fallu faire comprendre qu'une décision politique tranchée ne suffirait pas à elle seule pour empêcher l'implantation des éoliennes sur la nouvelle EPCI. La constitution d'un argumentaire cohérent et commun était donc essentielle. Toutefois, vu le taux de participation, on peut se demander si ce refus est réellement partagé par l'ensemble des élus du territoire et par la population ? En effet, les élus ayant participé aux ateliers ont pour la plupart exprimé leur refus de l'éolien, ceux qui étaient pour ne sont pas forcément venus. Cela rappelle les enquêtes publiques où les voix qui se font le plus entendre sont celles des « anti-éoliens ».

Plutôt que de formuler un argumentaire anti-éolien risquant d'amorcer un débat stérile, il a été décidé de promouvoir un projet de territoire misant sur la diversification des productions d'EnR. Ainsi, la volonté des élus est, pour le moment, de ne pas poursuivre le développement éolien sur la nouvelle intercommunalité. Cette décision, est en quelque sorte un premier pas vers un projet de territoire cohérent au regard de l'éolien.

C. UN GROUPE DE TRAVAIL QUI SOULÈVE D'AUTRES ENJEUX

1. Inclure une participation citoyenne

Bien que du groupe de travail ait émergé une décision politique commune, il aurait été intéressant d'y associer la population. En effet, les élus, par leur double posture (acteurs de l'aménagement des territoires et habitants), peuvent avoir une représentation particulière des paysages, qu'il est certes important d'intégrer, mais qu'il faut compléter. Cette démarche aurait permis de comprendre les aspirations et appréhensions des habitants quant à l'installation d'éoliennes près de chez eux, et d'avoir ainsi une position politique plus légitime.

Or, cette prise en compte a ses limites, puisque c'est un processus qui peut s'avérer très long et complexe du fait qu'il doit résulter d'un consensus. Déjà lors de la constitution des ZDE, un élu rappelle qu'« entre élus c'[était] compliqué » si s'ajoute un autre acteur toute décision pourrait être gelée (K. Grijol, 2012). Cependant, dans le cas du groupe de travail, le temps manquait pour établir une vraie réflexion commune avec les habitants.

Ainsi l'intégration d'une participation citoyenne constitue un enjeu majeur dans le processus de construction d'un projet de territoire éolien.

2. Une intégration paysagère d'autres types de constructions

Si la prise en compte du développement éolien est importante, d'autres enjeux paysagers, sur le territoire du PAH, sont réapparus (entrées de villes, intégrations paysagères des lotissements, intégrations paysagères des zones commerciales...). En effet, l'éolien a tendance à faire émerger d'autres enjeux, via les comparaisons esthétiques entre les éoliennes et d'autres objets du paysages. Par exemple, Jean-Pierre Duynach, maire en 2002 de Niévan

II. VERS UNE TENTATIVE DE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN APRÈS LA SUPPRESSION DES ZDE. CAS DU PAYS D'ART ET D'HISTOIRE DE SAINT-OMER

(Aude) déclare dans Libération que les éoliennes, «c'est pas plus moche que les deux pylônes électriques qui passaient déjà par là.».

Sur le PAH, les enjeux qui sont apparus concernaient:

- l'intégration paysagère d'une zone commerciale en plein Pays d'Aire, engendrant un impact visuel non négligeable,
- la qualité paysagère et architecturale des zones pavillonnaires.

Ainsi, si une position politique doit être prise quant à une bonne intégration de l'éolien au sein des PAH, il faut également veiller à créer une cohérence paysagère pour tous les éléments du territoire qui représenteraient une menace aux qualités paysagères d'un PAH (Figure 23).



Figure 23. Parc d'activité des Escardalles élément visuellement impactant dans le paysage

Les acteurs locaux impliqués dans le Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer souhaitent préserver leurs paysages patrimoniaux de nouvelles implantations éoliennes. Toutefois, cette décision davantage politique nécessite, avant tout, de définir un projet de territoire explicitant la place du développement éolien dans la stratégie défendue. Au vu des objectifs français sur l'installation de puissances éoliennes, il est illusoire voire même dangereux de vouloir interdire le développement éolien en PAH pour seul motif de la préservation des paysages. Cette position renvoie au débat stérile de l'anti et pro éolien. Ainsi, «Un projet d'implantations éoliennes est avant tout un projet d'aménagement du territoire » et donc le développement éolien au sein d'un PAH renvoie à une problématique plus large d'élaboration d'une planification éolienne cohérente qui puisse avoir un poids juridique (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, 2008).

III. FAVORISER UN DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN COHÉRENT À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE

A. UNE NÉCESSAIRE CONSTRUCTION D'UN PROJET TERRITORIAL ÉOLIEN

1. L'élaboration d'une planification éolienne cohérente

a. La cohérence : une caractéristique indispensable au développement éolien

La suppression des ZDE en 2013 et de certains SRE (Auvergne, Pays-de-la-Loire, Nord-Pas-de-Calais, Picardie...) a laissé un vide dans la planification éolienne. L'Etat, sous prétexte de simplification des procédures pour les développeurs, a ouvert la porte à un développement plus anarchique sur les territoires, risquant d'engendrer une banalisation des paysages. Ceci est dû au fait que «le développement éolien n'a pas pour vocation de créer de la cohérence et de valoriser les paysages» car, par nature, «l'éolien ne possède aucune capacité à s'autoréguler» (DDTM du Pas-de-Calais, 2012).

Il est donc nécessaire d'agir dès l'amont des projets en rétablissant une planification éolienne cohérente par une gestion de la distribution des aérogénérateurs au sein des territoires. La notion de cohérence renvoie à des rapports harmonieux, construits et logiques entre les parcs, concourant à une «absence de contradiction dans l'enchaînement» de chacun des ensembles (DDTM du Pas-de-Calais, 2012). Cela favorise une plus grande lisibilité des éoliennes dans les paysages. Par exemple, au sein du département du Pas-de-Calais deux cas de figures se côtoient:

- la «Haute-Lys», un pôle éolien cohérent et très lisible. Les éoliennes sont implantées en accord avec les caractéristiques paysagères des lieux (implantation sur les lignes de crêtes) et selon une densité suffisante évitant le mitage du paysage (Figure 24)
- un pôle éolien moins cohérent (Plateau de Fruges) qui dialogue plus difficilement avec le paysage.

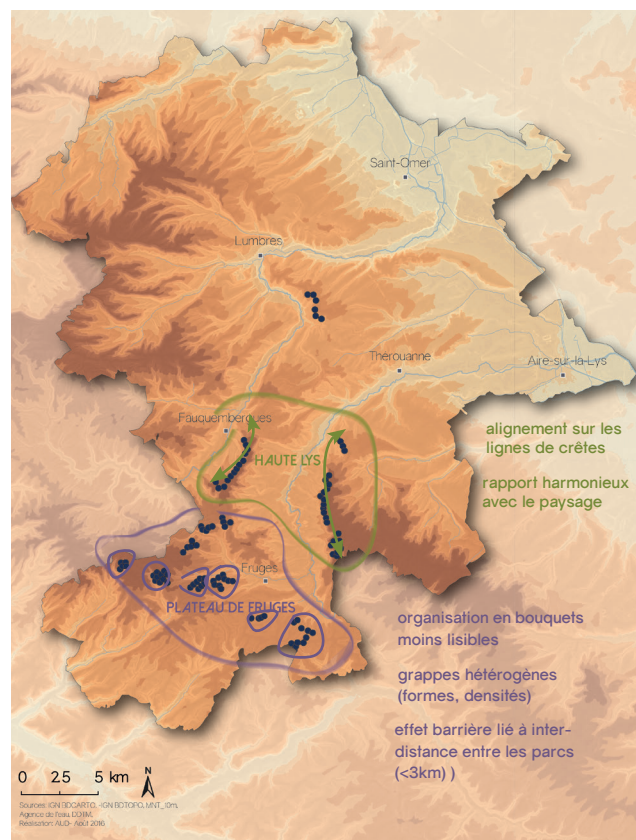


Figure 24. Pôles éoliens 'Haute-Lys' et 'Plateau de Fruges'

Pour le moment, la planification existante peine à maîtriser le développement éolien diffus sur les territoires car «les services de l'Etat ne disposent pas d'outils vraiment adaptés» à cet effet. Il existe bien des SRE pouvant jouer ce rôle, mais ils n'apportent que des recommandations qui ne sont généralement «pas suivies faute de valeur juridique» (DDTM du Pas-de-Calais, 2012). Afin de favoriser son efficacité, le document de planification éolien doit donc avoir un caractère opposable.

b. Intégrer le projet à une échelle intercommunale

La définition d'une échelle adéquate est essentielle pour favoriser l'efficacité du document. Une échelle trop large ne faciliterait pas la construction d'un projet politique local car il ne pourrait pas prendre en compte les spécificités des territoires. Une échelle trop fine a peu d'intérêt puisque cela reviendrait à traiter l'éolien au cas par cas et ne contribuerait pas à la mise en place d'une planification convenable. Ce cas de figure peut se présenter lorsque des communes, en cherchant à minimiser les nuisances provoquées par l'éolien, valident l'installation des éoliennes sur leurs limites communales. Cette réflexion entraîne une incohérence dans la distribution des éoliennes sur les territoires intercommunaux et pénalise les communes alentour. Il faut donc trouver un équilibre afin que l'échelle soit suffisamment large pour créer un document de planification et suffisamment fine pour pouvoir spatialiser les enjeux.

La solution serait donc d'agir à une échelle supra-intercommunale (regroupement de plusieurs intercommunalités) voire intercommunale qui s'accorderait aux périmètres des Pays d'Art et d'Histoire. Attention toutefois, à ne pas seulement traiter la planification à la seule échelle des PAH car celle-ci n'est parfois pas assez large pour appuyer la cohérence du développement éolien sur les territoires.

L'intégration du projet territorial éolien à cette échelle facilite une action sur deux niveaux:

- un niveau global, permettant de gérer l'agencement des parcs sur les territoires et donc de favoriser une unité territoriale en évitant le mitage des paysages,
- un niveau local, permettant d'insérer au mieux les éoliennes dans leur environnement en composant avec le paysage, le patrimoine bâti...

Après avoir défini les conditions pour que le document soit efficace, il faut maintenant déterminer les acteurs amenés à intervenir lors de l'élaboration du projet.

2. Une implication de la totalité des acteurs à travers une participation citoyenne

a. Favoriser une participation citoyenne dès l'amont des projets

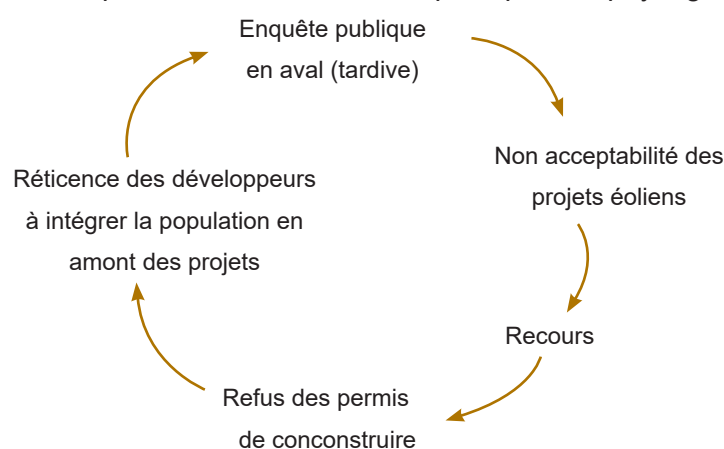
L'acceptabilité sociale des projets d'éoliennes industrielles n'est pas toujours effective pour plusieurs raisons :

- l'enquête publique, simple consultation de la population, survient tardivement dans le processus d'étude des projets éoliens. La population a donc le sentiment d'être avertie trop tard et n'a d'autre choix que de se positionner en «situation de réaction plutôt que de propositions»

(A. Nadaï, O. Labussière, 2010),

- l'avant-projet représente déjà un investissement conséquent¹ pour les développeurs éoliens et ceux-ci sont réticents à intégrer la population en amont, car cela ajouterait un coût supplémentaire pour des projets qui peuvent être refusés.

Ces raisonnements s'intègrent dans un cercle vicieux qu'il est impératif de briser en associant la population en amont (Figure 25). Pour ce faire, il convient de s'affranchir d'un projet en particulier, ce qui permet de libérer les développeurs d'un investissement supplémentaire, et de mettre en place une participation citoyenne pour élaborer la planification éolienne. Ce processus collaboratif est d'ailleurs suggéré dans la Convention Européenne du Paysage (chapitre II, article 5c) à travers la mise en place «des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage».



Source: A.Baudoin, Septembre 2016

Figure 25. Cercle vicieux de l'acceptabilité des projets éoliens

Ainsi, la médiation favorise:

- la prise en compte des paysages «ordinaires», «vécus quotidiennement par la population» et souvent ignorés par les acteurs institutionnels (Y Michelin, 2013),
- la prise en compte d'une multitude de regards différents sur l'espace afin d'aider à l'élaboration de projets collectifs par un dialogue entre toutes ces perceptions.

b. Favoriser une médiation paysagère pour tous les acteurs du développement éolien

La participation peut prendre différentes formes en fonction du niveau d'implication des habitants (Figure 26). Le premier niveau, celui de l'*information*, est une présentation du projet de l'aménageur à la population. L'implication est minimale puisque les habitants ne peuvent interagir avec le promoteur.

Le second niveau concerne la *consultation*. Dans ce cas, l'aménageur explique son projet tout en permettant une interaction citoyenne à travers un débat. La population est amenée à donner son opinion et à pouvoir demander quelques modifications le cas

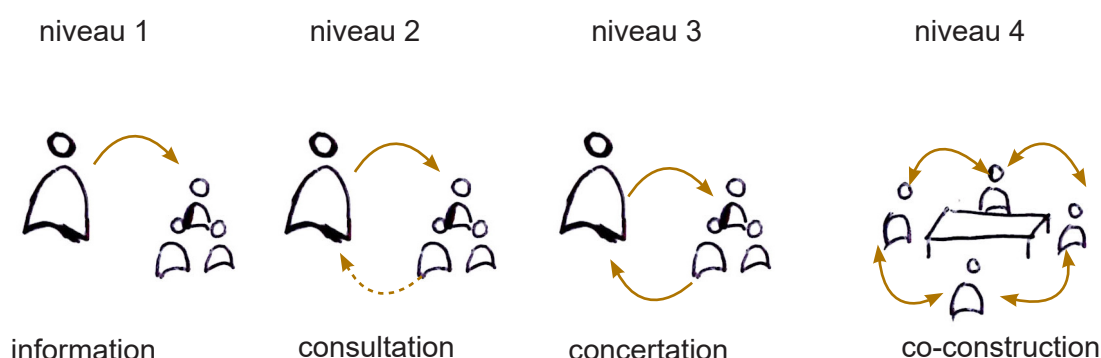
¹ Le coût des études représente en moyenne entre 50000 et 60000€ avec un prix qui peut varier en fonction du projet. Moyenne obtenue après discussion avec des personnes travaillant en bureau d'étude pour des projets éoliens.

III. FAVORISER UN DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN COHÉRENT À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE

échéant. Toutefois, le développeur est libre de suivre ou non l'avis émis par la population. Par exemple, dans le cas de l'éolien, l'enquête publique obligatoire lors de l'instruction des projets, constitue une consultation de la population.

Le troisième niveau est celui de la *concertation*. Un vrai dialogue s'engage entre les décideurs et les habitants dont la parole est vraiment prise en compte; l'intérêt étant, pour les décideurs, de s'inspirer de ce point de vue pour améliorer leurs projets.

Enfin, le dernier niveau d'implication correspond à la *co-construction*. Les habitants deviennent les co-concepteurs d'un projet en travaillant avec les aménageurs pour définir un projet qui puisse s'adapter et répondre totalement à leurs attentes. Les décisions sont prises en commun et de façon démocratique (C. Jareno, 2013). C'est ce dernier niveau d'implication qu'il est intéressant de mettre en œuvre lors de l'élaboration de la planification éolienne. En effet, comme elle constitue la forme de participation la plus complète, elle permettra de renforcer la cohérence territoriale et de faciliter l'acceptation des projets éoliens.



Source: A. Baudoin, Septembre 2016

Figure 26. Les différentes formes de participation

Par ailleurs, il serait pertinent de réaliser cette participation par le biais du paysage, car il représente un formidable outil de médiation. En effet, par sa transversalité, le paysage peut être le liant de projets d'aménagement du territoire. Ann Sgard affirme même que «l'entrée paysagère peut-être un outil de concertation et de mise en cohérence» des projets de territoire (Anne Sgard, 2014). De plus, tout le monde se sent légitime à parler de sa propre expérience du paysage car «chacun peut se reconnaître dans un paysage, y projeter ses valeurs, ses modèles, sa culture» (Y. Michelin, 2013). Il est de ce fait «un bon moyen de permettre à une grande diversité de personnes d'exprimer leurs façons de le voir et de le faire, de discuter de ce qu'ils apprécient ou rejettent et de réfléchir à un futur commun» (Y. Michelin, 2013).

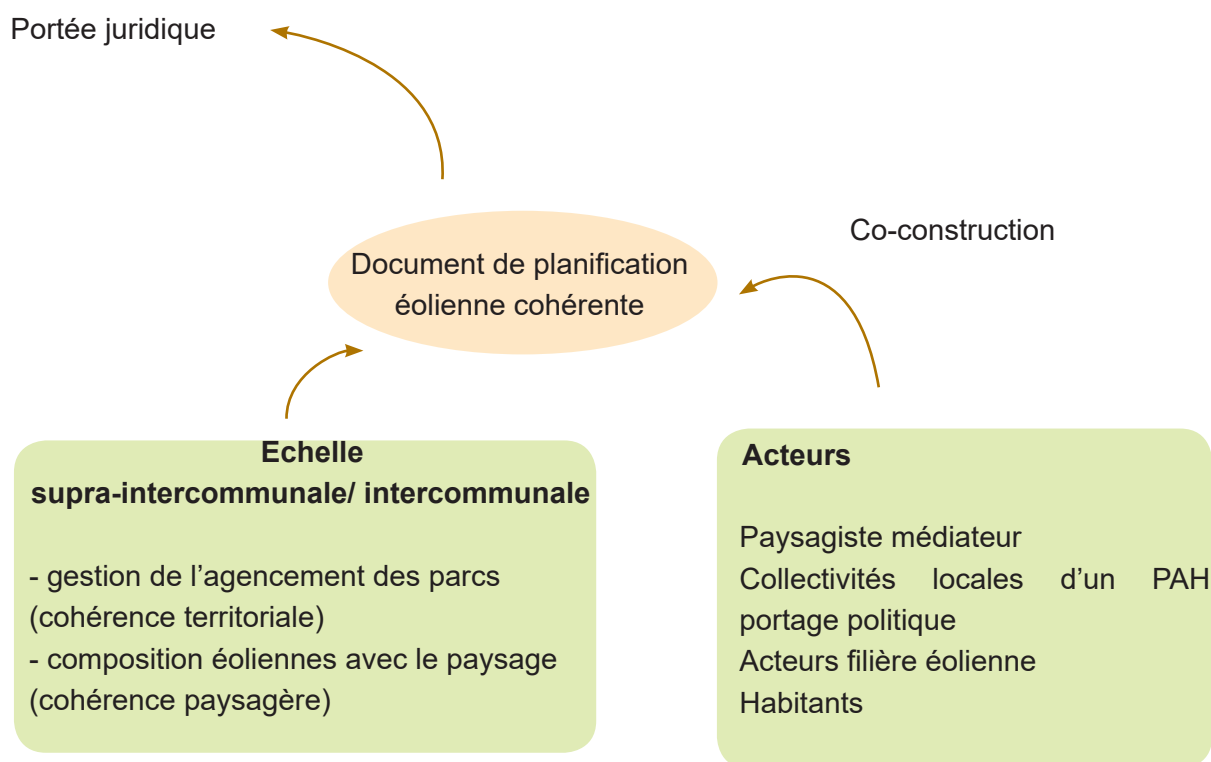
Dans le cadre de l'élaboration de ce projet territorial, il est nécessaire d'inclure l'ensemble des acteurs du développement éolien, à travers la médiation paysagère. Chacun pourra y apporter une vision et tenir un rôle différent:

- le paysagiste pourra permettre, en tant que médiateur, d'intégrer la subjectivité des visions du paysage tout en gardant une part d'objectivité liée à son expertise,
- la population pourra s'intégrer pleinement dans le processus de co-construction et apporter sa propre perception du territoire,
- les élus pourront assurer le portage politique du document,
- les promoteurs éoliens, ou les associations représentatives pourront permettre d'intégrer les

contraintes et les besoins de la filière tout en favorisant un dialogue en amont.

Ainsi, le fait d'associer la population en amont peut entraîner une meilleure acceptabilité sociale des futurs projets éoliens. Toutefois, l'organisation d'une telle démarche a également ses inconvénients. En effet, c'est un processus qui peut demander beaucoup de temps à la fois pour préparer les ateliers, les mettre en place et finalement, arriver à un consensus général. La seconde difficulté réside dans le fait de mobiliser une grande partie de la population, de manière à éviter d'avoir une seule vision du paysage. Souvent, ceux qui viennent à ce genre d'ateliers sont ceux qui ont le temps et qui correspondent à un profil particulier. Se pose aussi la question des «avis absents» (Y. Michelin, 2013) qu'il est difficile mais pourtant utile à prendre en compte. Typiquement ils correspondent aux usagers occasionnels du territoire, à savoir, les touristes, les vacanciers...

Si le «document idéal», favorisant une conciliation entre les PAH et l'éolien, a été défini (Figure 27), il convient maintenant d'étudier concrètement les solutions possibles à mettre en oeuvre.



Source: A.Baudoin, Septembre 2016

Figure 27. Elaboration du document de cohérence éolienne

***B. FAVORISER UN DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN COHÉRENT AU SEIN D'UN PAH
PAR UNE CHARTE PAYSAGÈRE***

Il est possible pour les PAH d'entamer l'élaboration d'un projet territorial cohérent par l'élaboration d'une charte paysagère.

***1. La charte paysagère, un outil opérationnel permettant la définition d'un
projet de territoire***

L'élaboration d'une charte paysagère correspond à une démarche volontaire à l'initiative des intercommunalités, des communes ou autres structures. N'étant pas imposée, sa réalisation n'est pas subventionnée par l'Etat, ce qui en fait un document «ouvert et souple» (Y. Gorgeu, 2001). Même si son caractère non obligatoire en constitue sa principale faiblesse, c'est aussi sa principale force, dans le sens où ce document n'impose aucune décision aux élus ou aux habitants. Cette liberté, «en faisant du paysage un élément central», permet de définir un vrai projet de territoire.

La charte paysagère se construit en plusieurs phases. La première étape est constituée d'un diagnostic permettant, grâce à un partage des connaissances, de comprendre le territoire d'étude à travers ses paysages, d'identifier ses atouts, ses faiblesses, et ses dynamiques de transformation. Ce travail aboutit à la détermination d'enjeux paysagers globaux, qui serviront de base pour préciser les objectifs de qualité paysagère. Ces derniers ont été définis dans l'article 1 de la Convention Européenne du Paysage comme «la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie».

La seconde phase correspond à l'élaboration d'une stratégie territoriale en formulant des hypothèses sur le devenir du territoire en accord avec les politiques publiques. Cela permet d'aboutir à la définition des grandes lignes du programme d'actions.

Enfin, la dernière étape consiste à définir précisément le programme d'actions à travers des prescriptions paysagères et d'élaborer des documents de communication. Le but est de faire en sorte que les actions de la charte puissent perdurer dans le temps.

Par nature, la charte paysagère nécessite pour son élaboration de mettre en relation plusieurs acteurs:

- les acteurs du territoire local nécessaire à l'élaboration de la stratégie politique et du portage politique. Ce sont eux qui vont pouvoir faire vivre le document.
- la population, qui construit le projet de territoire avec les acteurs territoriaux en leur propre perception du territoire et des paysages et viennent enrichir ce projet,
- les acteurs institutionnels en charge du cadrage du projet.

La charte paysagère correspond donc à une «démarche d'animation [...] [mettant] en œuvre des méthodes adaptées pour donner un rôle actif à chaque public associé» (Y. Gorgeu, 2001). Lors de son élaboration, elle intègre donc la participation à travers la co-construction d'un projet de planification.

2. Intérêts et limites de la charte paysagère pour le PAH en lien avec l'éolien

Une charte paysagère à l'échelle d'un PAH peut permettre, à travers la réalisation d'un projet de territoire commun, de prendre en compte les enjeux posés par le développement éolien. La planification éolienne correspondrait à un volet de la charte, dans laquelle, serait développés: la mise en cohérence des parcs, les sensibilités paysagères vis-à-vis de l'éolien, les zones propices ou non à l'installation d'éoliennes et finalement, la détermination de préconisations pour favoriser une intégration des éoliennes dans le cadre paysager.

C'est donc un outil intéressant pour contrôler, en amont, le développement éolien tout en intégrant, à la démarche, les acteurs de la filière éolienne. De plus, la troisième étape consistant à définir un programme d'actions peut, par exemple, permettre d'élaborer des documents à l'attention des développeurs afin qu'ils puissent respecter, et s'intégrer le mieux possible dans les territoire sans nuire à leurs identités propres. Cela peut prendre, par exemple, la forme d'un code de bonnes conduites pour les promoteurs éoliens.

Par ailleurs, comme l'élaboration de la charte paysagère s'associe à une démarche participative, elle est pertinente pour traiter du cas de l'éolien. Cette démarche faciliterait sûrement l'acceptabilité sociale de futurs projets éoliens qui s'implantent en conformité avec les recommandations de la charte. Dans ce cadre, le PAH aurait la fonction d'encadrer et d'animer la démarche, de communiquer et de sensibiliser les élus, les acteurs économiques, les habitants.

Toutefois, même si ce type de document présente de nombreux avantages, il comporte aussi quelques inconvénients. Tout d'abord, comme c'est une «charte», ce document n'est pas opposable au tiers. Toutefois, il peut accompagner l'ensemble des acteurs du territoire, les porteurs de projet, et les acteurs institutionnels dans les démarches de développement éolien sur le territoire du PAH grâce aux préconisations émises lors de l'élaboration du document. Le deuxième inconvénient de ce document, prévu pour être efficace sur un temps long, nécessite parfois un certain temps avant d'être élaboré en fonction de la taille du territoire considéré.

La charte paysagère à l'échelle d'un PAH est donc un document très intéressant dans le sens où il correspond à la bonne échelle d'étude et intègre la majorité des acteurs du développement éolien dans une démarche participative. Cependant, seul, il n'a pas vraiment de poids et doit pouvoir être couplé aux documents d'urbanisme.

C. LA NÉCESSITÉ D'INTÉGRER LES ENJEUX ÉOLIENS DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

1. SCoT et PLUi deux documents d'urbanisme qui se complètent

Le SCoT, Schéma de Cohérence Territoriale, est un document d'urbanisme et de planification qui permet de créer une cohérence des politiques publiques d'aménagements territoriales sur de nombreuses thématiques (urbanisme, habitat, mobilité, développement économique, paysage, environnement, agriculture, énergie...) et ce pendant environ 15 ans.

III. FAVORISER UN DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN COHÉRENT À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE

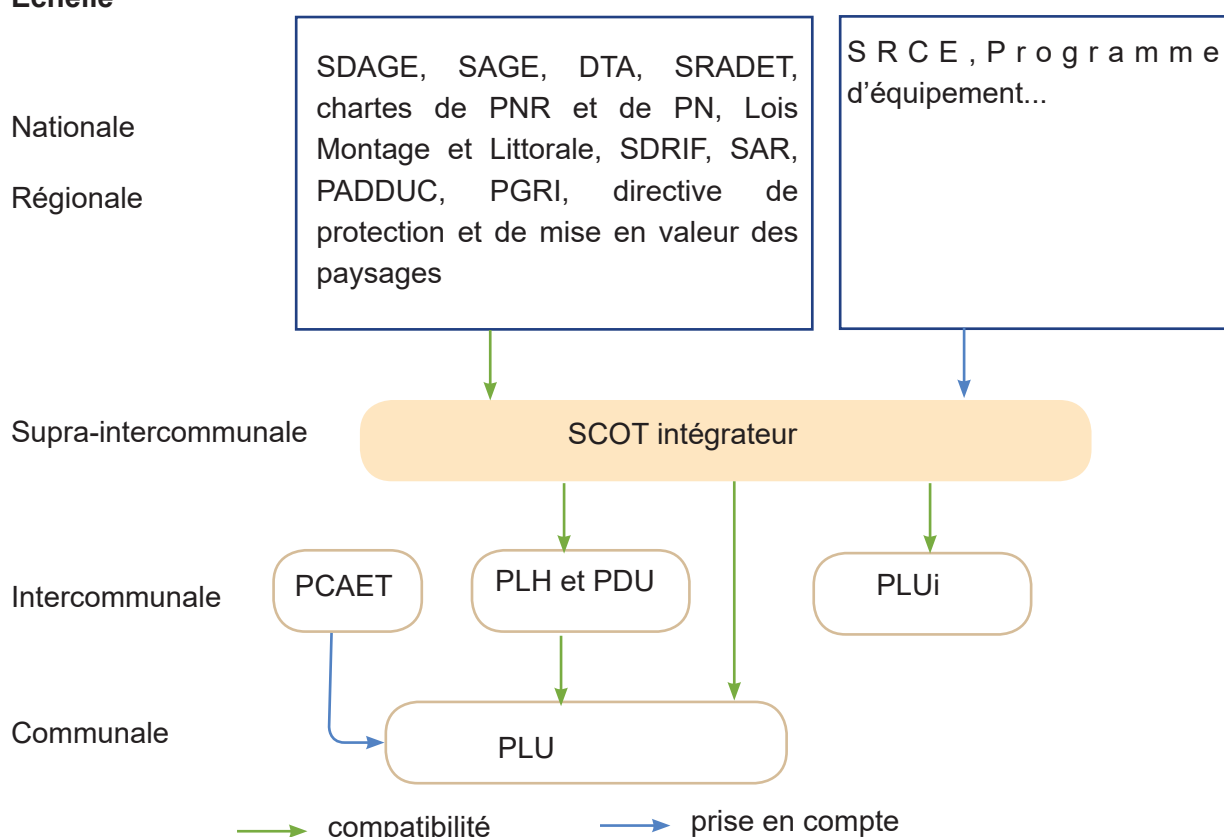
Comme le mentionne le Code de l'Urbanisme (Article L141-2), il se compose:

- d'un rapport de présentation (RP), qui dresse l'état des lieux du territoire et qui définit les enjeux territoriaux grâce à plusieurs documents: un diagnostic du territoire, un Etat Initial de l'Environnement et une évaluation environnementale.
- d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), correspondant à la stratégie politique du territoire, fixe les objectifs des politiques publiques.
- d'un Document d'Objectifs d'Orientation (DOO), rassemble les grandes recommandations d'aménagements pour pouvoir mettre en oeuvre la stratégie politique définie dans le PADD.

Le PLU(i), Plan Local d'Urbanisme (intercommunal), structure le développement d'une commune ou de plusieurs communes en veillant à respecter les principes du Développement Durable. C'est un document de zonage indiquant où et comment doit se faire l'urbanisation, quelles zones naturelles doivent être protégées, quelles zones peuvent être exploitées... Il comprend: un RP, un PADD, un zonage, un règlement et des annexes.

Le SCoT, en tant que document d'urbanisme intégrateur, doit être compatible avec de nombreux documents effectifs à plus large échelle mais il doit également s'imposer à des documents à échelle plus fine, comme les PLU (Figure 30).

Echelle



Réalisation: A.Baudoin, Septembre 2016
Source: T. Fofana, Septembre 2014

Figure 28. Place du SCOT dans l'ordonnance juridique

2. L'intégration des enjeux éoliens dès les SCOT à l'aide de la charte paysagère des PAH

Afin d'avoir une valeur juridique, la planification éolienne, doit pouvoir s'intégrer dans les documents d'urbanisme. Ils sont un bon moyen pour favoriser la cohérence territoriale surtout lorsqu'ils s'appliquent au niveaux des intercommunalités. Ainsi, en l'intégrant dès le SCoT, le développement éolien devient un enjeu de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, comme le SCoT est un document opposable aux PLU(i) les deux échelles de la planification éolienne sont donc possibles. A échelle large c'est le SCoT qui favorise la cohérence du développement éolien en gérant l'agencement des parcs et en donnant des grandes orientations pour favoriser l'intégration des parc éoliens dans leur environnement. A échelle plus fine, les PLU(i) formuleront des réglementations et préconisations pour que les éoliennes puissent s'installer sur les territoires sans nuire aux qualités paysagères des lieux.

Pour accompagner cette démarche, la charte paysagère, définie à l'échelle du PAH, est un document qui peut être pris en compte lors de la création ou la révision de ces documents d'urbanisme. Elle mentionne des actions concrètes à effectuer pour tenter de concilier les enjeux de préservation des patrimoines dans un PAH avec l'émergence de cette nouvelle forme de technologie.

CONCLUSION

Le développement éolien au sein d'un Pays d'Art et d'Histoire peut engendrer des conflits liés à des perceptions du paysage propres à chaque acteur en jeu. Les tensions peuvent être matérialisées par une opposition entre une vision progressiste des paysages, prônée par les acteurs de la filière éolienne (création de nouveaux paysages) et une vision plus conservatrice défendue par les acteurs locaux agissant notamment dans les territoires labellisés PAH.

Sur les PAH, deux positions peuvent être soutenues pour préserver les paysages de l'éolien:

- une opposition nette à tout développement, sachant que juridiquement le label n'a aucune valeur réglementaire. Cette décision peut donc se révéler hasardeuse,
- une négociation pour tenter d'intégrer au mieux les éoliennes en privilégiant une approche territoriale. Cela revient à concilier la préservation des paysages avec le développement éolien.

Ainsi, il semble évident que, face aux lois qui tendent à faciliter les procédures pour les développeurs (loi Brottes), les projets éoliens peuvent se déconnecter d'une logique territoriale engendrant de ce fait un mitage des paysages. Il est donc plus que nécessaire de redonner ou favoriser la cohérence éolienne par une planification territoriale efficace et claire. Cette mesure comprend aussi bien les territoires des PAH que leur environnement proche. Pour contribuer à une meilleure acceptabilité des éoliennes, il faut que tous les acteurs puissent participer à cette co-construction de la planification (élus, associations et organisations locales, population, Etat, acteurs de la filière éolienne). Elle permettra de mieux gérer les projets en amont. Les chartes paysagères à l'échelle d'un PAH peuvent constituer une solution pour prendre en compte à la fois les enjeux éoliens mais également d'autres enjeux sur ces territoires patrimoniaux. C'est un outil qui servirait de base de réflexion dans l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme (SCoT et PLU(i)) ayant une portée juridique plus importante. Cependant, comme cette démarche participative s'inscrit sur un temps long elle pourrait, dans certains cas, s'avérer inefficace compte tenu de la rapidité des projets éoliens.

Au delà de la bonne intégration paysagère, le développement éolien, par nature, pose d'autres questionnements. Ainsi, dans la lutte contre les émissions de GES, il s'avère plus facile pour l'Etat d'agir sur la production d'énergies propres plutôt que sur les changements des comportements quant à la consommation d'énergie (K.Grijol, 2012). De ce fait, il a d'abord été privilégié de développer des modes de production d'EnR. Mais il est maintenant important d'agir sur la sensibilisation et l'éducation des populations à la réduction de leur consommation énergétique. Par ailleurs, dans certains territoires l'accent a été mis sur un seul type de production d'EnR, favorisant ainsi la création des «bassins de spécialisation» allant à l'encontre du principe du «mix énergétique». Il est donc important même à l'échelle locale de favoriser un couplage énergétique. L'émergence de nouvelles formes de technologies pourrait-elle parvenir à favoriser ce couplage (hydrolienne, éoliennes sans pâles...) tout en respectant les paysages?

BIBIOGRAPHIE

ADEME.(2016) Avis de l'ADEME: L'énergie éolienne.10p.

AUD, CASO, PAH. (2016) Le développement éolien sur le territoire de la future intercommunalité: état des lieux et perspectives d'action. 46p. (Document de travail non diffusé)

ANVPAH & VSSP. (2015). Paroles d'élus les Villes et Pays d'Art et d'Histoire: 30ans Villes et Pays d'Art et d'Histoire.35p.

BARRE N., ROUBAUD M. (2014) Les Énergies renouvelables.10/18. Le monde expliqué aux vieux. Paris. 151p.

BOISVERT Valéry,VIVIEN Franck-Dominique. (2006). Le développement durable: une histoire de controverses économiques. IN: le développement durable, enjeux politiques, économiques et sociaux. Introduction de AUBERTIN Caroline, VIVIEN Franck-Dominique. La documentation française. Etudes de la Documentation Française. Paris. pp.15-33.

BOROUMAND Raphaël Homayoun, GOUTTE Stéphane, PORCHER Thomas. (2015) . 20 idées reçues sur l'énergie. De Boeck. Louvain-la-Neuve. Belgique.188p.

BOUHADDANE RAYNAUD Myriam. (2005). Eolienne et paysage: un enjeu de société? CAUE du Gard.

BROSSARD Thierry, CAVAILHES Jean, HILAL Mohamed, JOLY Daniel, TOURNEUX Jean-François, TRITZ Célia, WASVRESKY Pierre. (2006). Les paysages périurbains et leur prix. Presses Univ. Franche-Comté. 262p.

COCHET Yves. (2000). Stratégie et moyens de développement de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables en France, rapport au Premier ministre.183p.

DAVODEAU Hervé, TOUBLANC Monique (2010). Le paysage-outil, les outils du paysage. Principes et méthodes de la médiation paysagère. OPDE, aide à la décision et gouvernance. conférence des 25/26 octobre 2010. 17p.

DAVODEAU Hervé (2003). La sensibilité paysagère à l'épreuve de la gestion territoriale. Paysages et politiques publiques d'aménagement en Pays de la Loire. Doctorat géographie humaine et sociale. Université d'Angers. Angers. 303p.

DDTM du Pas-de-Calais (2012) Bilan du paysage éolien du Pas-de-Calais. Volet 2: Recommandations. Etude de Bocage et J.C DEMEURE. 51p.

FOFANA Théophile (2014). Importance et prise en compte du paysage dans la planification commerciale à l'échelle du SCoT : exemple du SCoT rural du Pays du Ternois. Sciences agricoles. 40 p.

FORTIN Marie-José, LE FLOCH Sophie. (2010). Contester les parcs éoliens au nom du paysage : le droit de défendre sa cour contre un certain modèle de développement. *Globe: Revue internationale d'études québécoises*. vol 13. n°2. pp.27-50.

GORGEU Yves. (2001). Les Plans ou chartes de paysage. *Aménagement et Nature*. N°141. pp 43-54.

GRIJOL Karine. (2012). La faiblesse du vent. Impacts, enjeux et contradictions de l'éolien en France. François Bourin. 266p.

JACQUEMOT Pierre. (2015). Le dictionnaire du Développement durable. Sciences humaines éditions. Petite bibliothèque de sciences humaines. Auxerre. 499p.

JARENO C.(2013). Médiation du paysage : jusqu'où peut aller, dans l'espace restreint d'un projet de paysage, un processus de construction concertée avec les habitants, peuvent-ils devenir les paysagistes de leur propre projet ? *Agricultural sciences*. Agrocampus-ouest. Angers.62p.

MAILLEBOUIS Christian (2003) Nimby ou la colère des lieux. Le cas des parcs éoliens. *Nature, sciences et sociétés*. vol 11. pp 190-194.

MEEDM. (2010). Guide de l'étude d'impact sur l'environnement des parcs éoliens, Actualisation 2010. 191p.

MICHELIN Y. (Ss la dir.). (2013). Fiche technique Participation et Paysage du programme Paysage et développement durable. MEDDE, IRSTEA. 8 p.

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (2008) Du pays venté au paysage éolien. Fascicule 2: note méthodologique. 17p.

Ministère de la Culture de la Communication. (2008). Circulaire relative au réseau des Villes et Pays d'art et d'histoire. 5p.

NADAÏ Alain, LABUSSIÈRE Olivier. (2010). Politiques éoliennes et paysage.85p.

SGARD Anne (2014) Le paysage, un objet politique. *Intercommunalités*. n°191. p 8.

YSER HOUCK.(s.d). Les moulins. *Publication d'Yser Houck*. N°22. 4p.

WARREN Charles R., Lumsden Carolyn, O'Dowd Simone, Birnie Richard V. (2005). 'Green On Green': Public perceptions of wind power in Scotland and Ireland. *Journal of Environmental Planning and Management*. vol 48. n°6. pp. 853-875.

Sitographie

[1] Site de l'association des villes et Pays d'art et d'histoire. <http://www.vpah.culture.fr/label/label.htm> (consulté le 17 juillet 2016)

[2] Article voix du Nord. (2012) Des retombées fiscales moindres pour le parc éolien créé en 2010. <http://www.lavoixdunord.fr/region/des-retombees-fiscales-moindres-pour-le-parc-eolien-cree-en-2010-jna23b0n270345> (consulté le 19 août 2016)

Année universitaire : 2015-2016

Spécialité :

Paysage

Spécialisation (et option éventuelle) :

Ingénierie des Territoires

Mémoire de fin d'études

- ☒ d'Ingénieur de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- ☐ de Master de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- ☐ d'un autre établissement (étudiant arrivé en M2)

Comment concilier préservation des paysages d'un Pays d'Art et d'Histoire et développement éolien ?

Cas du Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer

Par : Anaïs BAUDOUIN

ANNEXE



Devant le jury composé de :

Président : Véronique BEAUJOUAN

Maître de stage : Marie-Julie SEYLLER

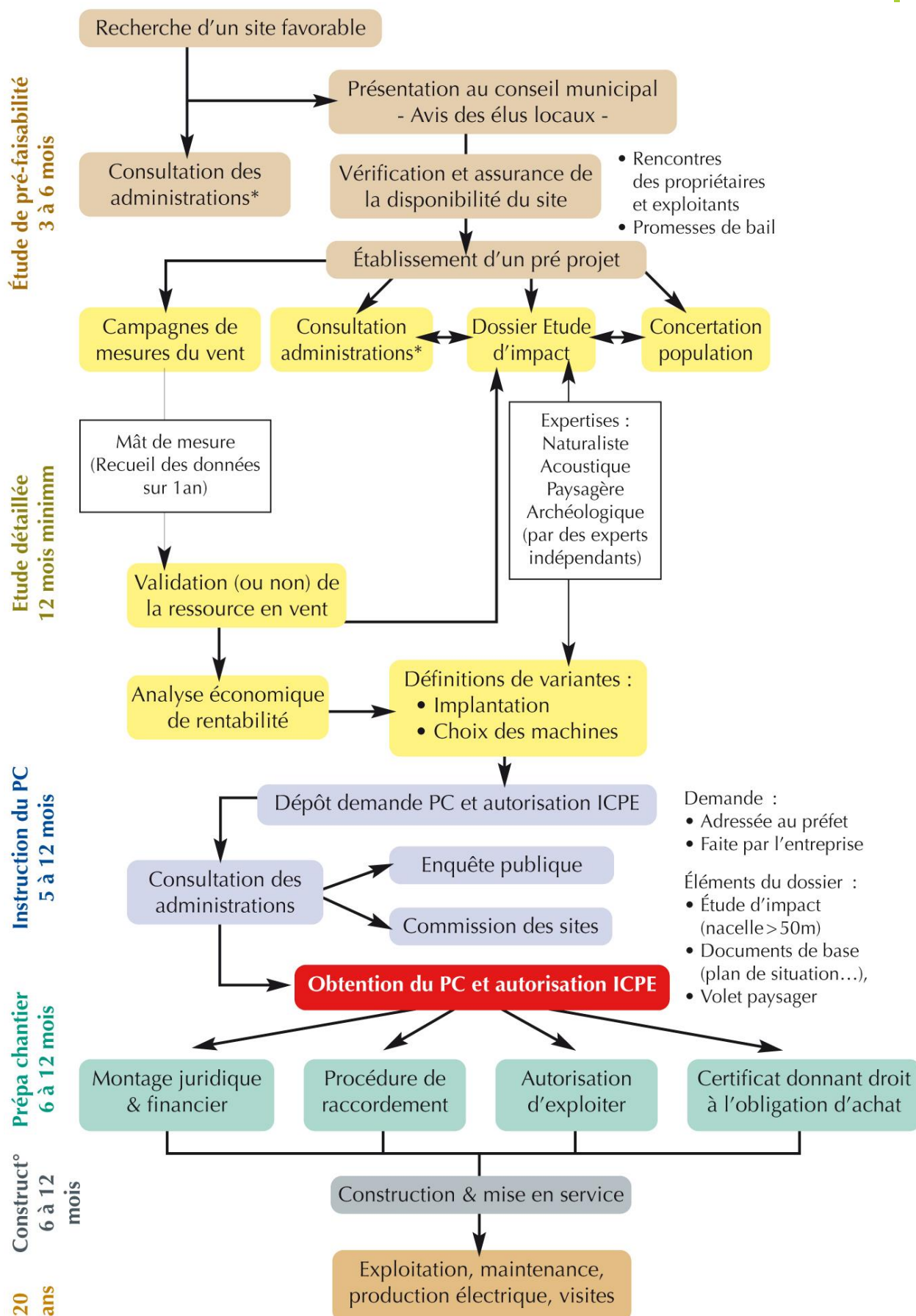
Enseignant référent : Sébastien CAILLAULT

Les analyses et les conclusions de ce travail d'étudiant n'engagent que la responsabilité de son auteur et non celle d'AGROCAMPUS OUEST

Ce document est soumis aux conditions d'utilisation
« Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 4.0 France »
disponible en ligne <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fr>



ANNEXE I. DÉMARCHE TYPE D'UN PROJET ÉOLIEN



Démarche type actuellement d'un projet éolien industriel (Source AMORCE.)

ANNEXE II. EXTRAIT DE LA CONVENTION DU PAYS D'ART ET D'HISTOIRE DE SAINT-OMER



VU la délibération de la Ville de Saint-Omer du 25/09/2012, des Conseils communautaires de la CASO du 19/12/2012 et de la CCM du 9/10/2012;

VU l'avis du directeur des affaires culturelles de la région de septembre 2013 ;

VU l'avis du Conseil national des Villes et Pays d'art et d'histoire du 14 novembre 2013 ;

Vu la décision du Ministre de la Culture et de la Communication du 25 novembre 2013 attribuant le label ;

Entre le ministère de la Culture et de la Communication, et le pays de Saint-Omer, il a été convenu ce qui suit :

Un projet culturel est mis en œuvre par le pays de Saint-Omer pour valoriser le patrimoine dans ses multiples composantes et sensibiliser à la qualité architecturale urbanistique et paysagère, avec l'appui technique, promotionnel et financier du ministère de la Culture et de la Communication selon les modalités ci-dessous.

Titre I - Les objectifs

Article 1 : Valoriser le patrimoine et promouvoir la qualité architecturale

Le projet culturel qui sera conduit au travers du label « Villes et Pays d'art et d'histoire » se déclinera en cinq axes.

1. Développer la recherche et la connaissance du patrimoine audomarois

Territoire encore largement sous étudié, le Pays d'art et d'histoire de Saint-Omer mettra en œuvre une stratégie de connaissance du patrimoine bâti, mobilier et des paysages dans une politique d'étude raisonnée des connaissances associant le recensement des patrimoines, le développement de partenariats de recherche et l'enrichissement et la mise à disposition des ressources documentaires.

2. Favoriser la préservation du patrimoine et des paysages

La préservation du patrimoine et des paysages a été identifiée comme un levier d'attractivité et de développement du territoire. Des actions sont déjà mises en place par les acteurs du futur Pays d'art et d'histoire (Agence d'Urbanisme, Parc Naturel Régional, collectivités...).

Le Pôle Pays d'art et d'histoire accompagnera les démarches existantes sur le périmètre labélisé en articulation avec l'ensemble des Pôles de l'Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région de Saint-Omer. Il assurera une veille patrimoniale, apportera une assistance technique aux communes et fera la promotion des outils de protection et de gestion du patrimoine

3. Favoriser la qualité urbaine, architecturale et paysagère

En devenant un nouveau pôle de l'agence d'urbanisme qui accompagne les collectivités



sur la planification, les études opérationnelles et les projets urbains, le Pah confortera l'expertise de l'agence sur ces champs pluridisciplinaires (enjeux de connaissance, protection et valorisation du territoire et de son patrimoine) et en particulier dans les volets patrimoniaux des documents d'urbanisme. Il participera à la promotion de l'architecture contemporaine en participant aux événements nationaux, en contribuant à la publication des Cahiers de l'innovation urbaine de l'Agence, en organisant des séminaires, conférences et visites permettant de faire découvrir des expériences extérieures.

4. Education et formation (voir ci-dessous)
5. Valoriser l'architecture, le patrimoine et les paysages

Afin de faire évoluer l'image du territoire et de favoriser son attractivité, le pôle Pah informera sur les projets urbains, architecturaux et paysagers, les chantiers d'aménagement et de construction. Il fera découvrir le territoire aux habitants et aux visiteurs par une programmation diversifiée et le développement des liens entre architecture, patrimoine et la création contemporaine. Il mettra en œuvre une stratégie d'interprétation pour faire revivre et rendre lisible aux habitants comme aux visiteurs les richesses historiques et patrimoniales méconnues du territoire et développera, en collaboration étroite avec l'office de tourisme du territoire, un programme de visites guidées. Il contribuera à son attractivité et à son rayonnement par une communication mutualisée au sein de l'agence d'urbanisme.

Article 2 : Développer une politique des publics

§ 1 - Sensibiliser les habitants et les professionnels à leur environnement architectural et paysager

Ces actions de sensibilisation (visites, conférences...) doivent permettre aux habitants d'être acteurs à part entière de la mise en valeur du patrimoine et de la promotion de la qualité architecturale de leur environnement quotidien.

Cette démarche d'appropriation suppose **la création d'actions spécifiques** destinées à donner des clefs de compréhension.

Le pays s'engage, en collaboration avec ses partenaires, à mettre en place ou à développer un programme d'actions conduit par l'animateur de l'architecture et du patrimoine et son service. Les principales orientations sont développées en annexe (*cf. annexe n° I*). Une politique de formation sur les champs du label sera notamment menée avec les différentes structures partenaires en direction de l'ensemble des acteurs du territoire (enseignants, professionnels du tourisme, guides et accompagnateurs, techniciens et habitants).

Les publics cibles cernés sont le jeune public, les techniciens des collectivités, les propriétaires, les entrepreneurs en bâtiment, les commerçants, les habitants des quartiers urbains en difficulté, les périurbains, les personnels des entreprises industrielles (verrière, papeterie) et les personnes âgées.

Les actions de sensibilisation menées dans le cadre des CUCS à Saint-Omer seront étendues à d'autres quartiers en difficulté du territoire avec l'aide des bailleurs sociaux, les services sociaux des collectivités territoriales (centres sociaux, maisons de quartier, maisons de la solidarité du Département...) et en s'appuyant sur des dispositifs existants (ARTQ, FITA Région, Contrat Territorial de Développement Durable du Département...).



§ 2 - Initier le public jeune à l'architecture et au patrimoine

La sensibilisation du jeune public sera l'un des axes forts afin de poursuivre et adapter au Pah la démarche menée par la Vah depuis 1997 (actions qualitatives en lien avec les programmes et partenariat étroit avec l'EN, conseil et ressources auprès des enseignants, contribution à l'enseignement de l'histoire des arts, programmation hors temps scolaire). Dans un objectif de généralisation de l'action éducative, une inscription dans les dispositifs conjoints EN/DRAC ou ceux des collectivités sera recherchée (ex. résidences missions d'artistes)

A l'intention du public jeune, le pays crée de manière permanente **des ateliers d'architecture et du patrimoine**. Des locaux situés Hôtel de Ville, place Foch à Saint-Omer sont spécialement aménagés pour recevoir un groupe d'une trentaine d'élèves. Ils sont équipés d'un matériel éducatif approprié.

Initiés et coordonnés par l'animateur de l'architecture et du patrimoine, **les ateliers s'adressent aux élèves de la maternelle à la terminale**.

Une attention particulière est portée aux actions qui s'inscrivent dans **l'enseignement « histoire des arts »**. Cet enseignement instaure des situations pédagogiques nouvelles favorisant les liens entre la connaissance et la sensibilité. Il « intègre l'histoire de l'art, par le biais des arts de l'espace, des arts du visuel et des arts du quotidien » (cf. BO du ministère de l'Éducation nationale n°32 du 28 août 2008). Le pays propose de contribuer à la formation des enseignants, de faciliter la rencontre des jeunes publics avec les œuvres architecturales, de développer leurs pratiques artistiques et culturelles.

Des projets particuliers peuvent être définis dans le cadre des projets d'établissement et des dispositifs partenariaux (éducation nationale, agriculture notamment).

Des ateliers fonctionnent aussi à l'intention des jeunes, **hors temps scolaire** : activités du mercredi, du samedi et durant les vacances (été des 6-12 ans).

Des actions sont menées avec les centres de loisirs et se développent notamment à l'intention des jeunes en difficulté. Des ateliers d'architecture et du patrimoine et des projets artistiques et culturels se déroulent dans les quartiers défavorisés en liaison avec les services chargés de la mise en place de la politique de la ville (« Ecole ouverte » ou autres dispositifs partenariaux...) et la diversité des acteurs impliqués sur le territoire.

Le pôle Pays d'art et d'histoire travaille en transversalité avec les services municipaux et territoriaux (enfance, jeunesse et sport) et en collaboration avec les différents partenaires (Éducation nationale, cohésion sociale, tourisme) et les collectivités territoriales.

En fonction des thématiques développées, les projets et ateliers font appel à de multiples compétences: architectes, urbanistes, paysagistes, scientifiques et techniciens du patrimoine, artisans, artistes...

*Les principales thématiques proposées de manière indicative sont développées en **annexe n°1**.*



§ 3 - Accueillir le public touristique

A l'intention du public touristique est mis en place un programme de visites-découvertes, conçu à l'intention **des individuels**. Des visites générales et thématiques du pays sont proposées à l'initiative de l'animateur de l'architecture et du patrimoine **à heures fixes notamment en période estivale et pendant les vacances scolaires**.

Pour les **groupes**, des visites générales et des circuits thématiques sont assurés toute l'année à la demande.

A cet effet, l'animateur de l'architecture et du patrimoine conçoit une programmation annuelle de thèmes et itinéraires de visites. Une politique de modulation tarifaire est mise en place pour chacune de ces offres. (*Cf. Annexe n°2*)

L'animateur de l'architecture et du patrimoine travaille en étroite partenariat *avec l'office du tourisme avec lequel une convention spécifique est mise en place*. Elle fixe le rôle et les missions de chacun des services en articulation l'un avec l'autre.

Les principales thématiques de visites sont développées en annexe n°1.



de-Calais, le bilan de sa mise en œuvre et propose de nouvelles orientations pour son renouvellement. Ces documents sont transmis pour avis à la direction générale des patrimoines, puis sont soumis à l'avis du Conseil national des Villes et Pays d'art et d'histoire.

La renégociation de la convention peut être l'occasion de s'inscrire dans une démarche d'extension du territoire labellisé. *Cf. annexe n°5.*

La présente convention pourra faire l'objet d'une dénonciation par chaque partie signataire moyennant un préavis de six mois. La commission de coordination devra alors être réunie avant d'envisager la dénonciation de la convention, dès lors que serait constatée l'inexécution grave d'une de ses obligations ou que surviendraient des événements extérieurs dont la nature et l'ampleur remettraient en cause son bien-fondé. Cette dénonciation devra être entérinée par le Conseil national des Villes et Pays d'art et d'histoire. Le label devra alors être retiré de tout support d'information.

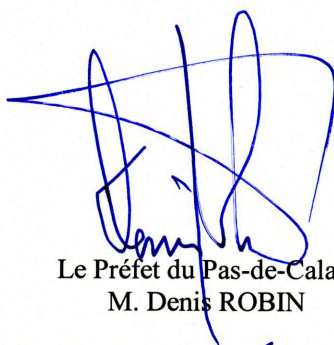
Toute modification aux dispositions de la présente convention devra faire l'objet d'un avenant.

Article 6 : Exécution

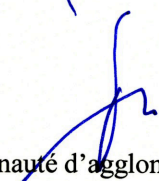
Le directeur régional des affaires culturelles de la région Nord – Pas-de-Calais et les présidents de la Communauté d'Agglomération de Saint-Omer (CASO) et de la Communauté de Communes de la Morinie (CCM) sont chargés de l'exécution de la présente convention.

A Saint-Omer

le 27 novembre 2014



Le Préfet du Pas-de-Calais
M. Denis ROBIN

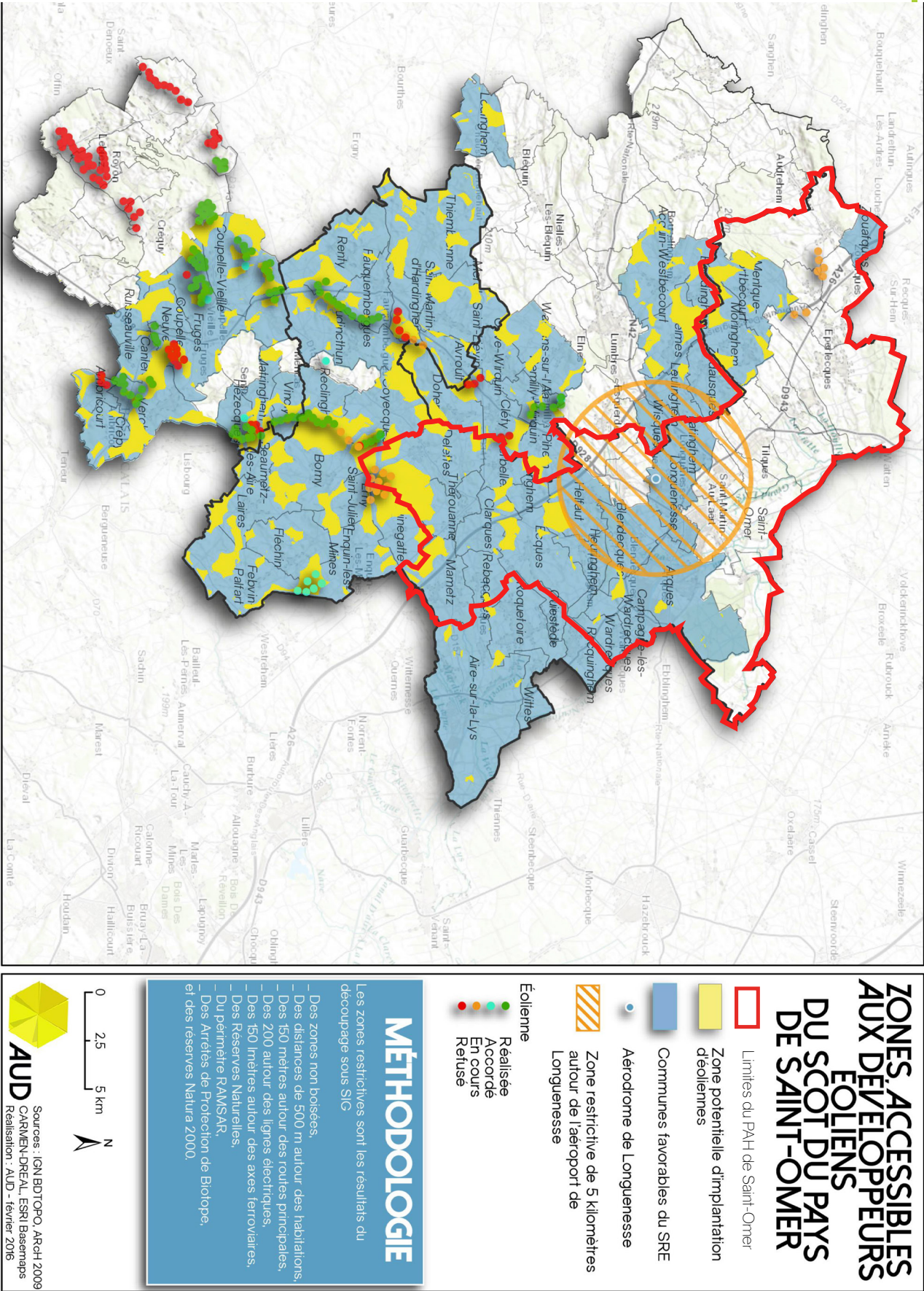


Le Président de la communauté d'agglomération de Saint-Omer
M. FRANCOIS DECOSTER

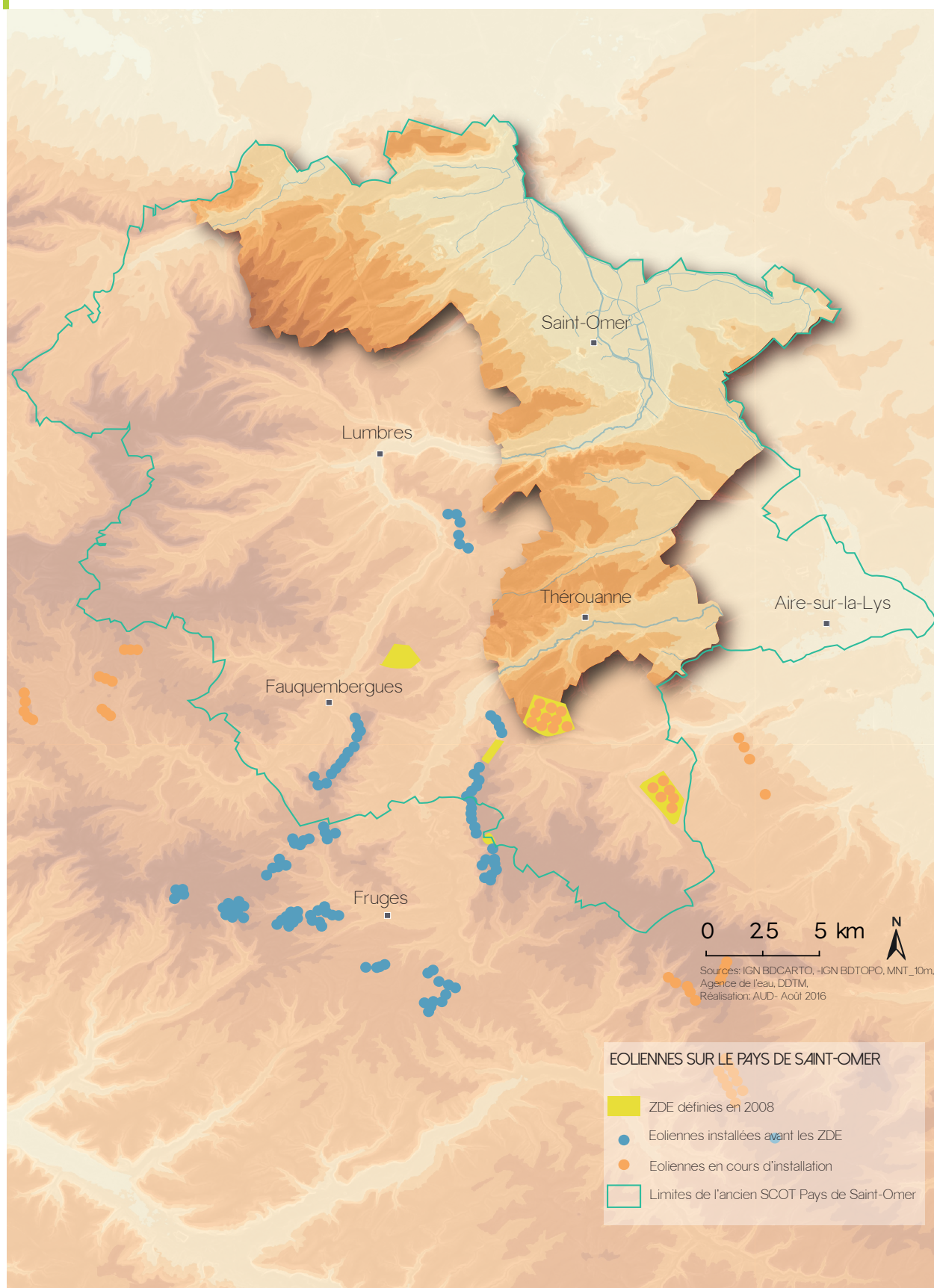


Le Président de la communauté de communes de la Morinie
M. René ALLOUCHERY

ANNEXE III. CARTE DES SECTEURS À ENJEUX ÉOLIENS SUR LE SCOT PAYS DE SAINT-OMER



ANNEXE IV. LOCALISATION DES ZDE DU STE PAYS DE SAINT-OMER



Perception du paysage et éoliennes

Tout d'abord quelques renseignements sur vous afin de voir les liens qui existent entre mode de vie et rapport au paysage

1. Âge

.....

2. Sexe

Mark only one oval.

☐ femme

☐ homme

3. Profession

4. Commune

.....

5. Depuis combien de temps habitez-vous le
Pays de Saint-Omer?

.....

6. Le type d'habitat que vous occupez

Mark only one oval.

☐ maison de village

☐ lotissement

☐ ferme isolée

☐ centre ville

☐ villa en bord de route

☐ Other:

7. Quels qualificatifs donneriez-vous pour décrire le paysage du Pays de Saint-Omer? (entre 3 et 5 mots)

.....

.....

.....

.....

8. Quelles principales évolutions de ce paysage avez-vous notées depuis que vous le connaissez? Exemple: en matière d'urbanisme, de structure agricole...

.....

.....

.....

.....

9. Citez un ou des secteur(s) sur le territoire que vous appréciez tout particulièrement pour leur paysage?

.....

.....

.....

10. Citez un ou de(s) points de vue remarquable(s) sur le territoire

.....

.....

.....

.....

11. Citez un ou des secteur(s) du territoire dont le paysage vous déplaît? Pour quelles raisons?

.....

.....

.....

.....

12. Citez un ou des élément(s) gênant(s) dans le paysage

.....

.....

.....

.....

13. Vous êtes-vous déjà opposé à l'implantation d'un élément nouveau dans le paysage? Si oui, de quoi s'agissait-il et de quelle manière vous êtes-vous opposé?

.....

.....

.....

.....

14. Selon vous, quels sont les lieux depuis lesquels il faut préserver les points de vue? classer par ordre de priorité

Mark only one oval per row.

	1	2	3	4	5	6	7
l'autoroute	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
les routes	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
les centres-bourgs	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
les sites touristiques (ex: chemins de randonnée)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
les monuments emblématiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
les secteurs résidentiels	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
les belvédères sur le paysage	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Vos sentiments vis à vis des aérogénérateurs

15. Dans quel contexte avez-vous l'occasion de voir des éoliennes? A quelle fréquence?
Exemple: tous les jours sur la route pour me rendre au travail

.....

.....

.....

.....

16. **Pouvez-vous préciser votre impression dominante par rapport aux éoliennes dans le paysage?**

Mark only one oval.

- ☐ positif
- ☐ plutôt positif
- ☐ mitigé
- ☐ plutôt négatif
- ☐ négatif
- ☐ indifférent

17. **Quelle est en générale la hauteur d'un aérogénérateur en bout de pale? Par exemple les éoliennes de la Haute Lys?**

Mark only one oval.

- ☐ 20 m
- ☐ 60 m
- ☐ 100 m
- ☐ 150 m
- ☐ 200 m

18. **Selon vous, les éoliennes sont esthétiques ou inesthétiques dans le paysage? Expliquer pourquoi**

.....

.....

.....

.....

19. **Par rapport aux autres pylônes qui parsèment nos paysages (électriques, antennes de téléphonie mobile, etc.), trouvez-vous les éoliennes (plusieurs réponses possibles):**

Tick all that apply.

- ☐ plus belles
- ☐ plus utiles
- ☐ plus visibles
- ☐ un élément visuel de plus
- ☐ plus laides
- ☐ plus nuisibles
- ☐ plus disproportionnées

20. **Avez-vous des craintes vis à vis des aérogénérateurs? Si oui, lesquelles?**

21. Pourriez-vous citer un projet éolien que vous estimez satisfaisant? Lequel? Pour quelles raisons?

.....

.....

.....

.....

22. Pourriez-vous citer un projet éolien que vous estimez décevant? Lequel? Pour quelles raisons?

.....

.....

.....

.....

	Diplôme : Diplôme de l'Institut des Sciences Agronomiques Agroalimentaires Horticoles et du Paysage Spécialité : Paysage Spécialisation / option : Ingénierie des Territoires Enseignant référent : Sébastien CAILLAULT	
Auteur(s) : Anaïs BAUDOUIN	Organisme d'accueil : AUD	
Date de naissance* : 14 novembre 1991	Adresse : Centre administratif Saint-Louis	
Nb pages : 42 Annexe(s) : 5	Rue Saint Sépulcre CS 90128	
Année de soutenance : 2016	62503 SAINT-OMER Cedex	
Maître de stage : Marie-Julie SEYLLER		
Titre français : Comment concilier préservation des paysages d'un Pays d'Art et d'Histoire et développement éolien ? Cas du Pays d'Art et d'Histoire de Saint-Omer.		
Titre anglais : How can landscape preservation of a « Pays d'Art et d'Histoire » be reconciled with wind power development		
Résumé (1600 caractères maximum) : L'installation d'éoliennes au sein de territoires à fort enjeux patrimoniaux et touristiques, comme ceux labellisés Pays d'Art et d'Histoire, peut engendrer un certain nombre de conflits. En effet, les aérogénérateurs, en tant que machines industrielles caractérisées par leur monumentalité, génèrent un impact visuel non négligeable dans les paysages qui peut nuire à l'identité des territoires. Or, le label des Pays d'Art et d'Histoire (PAH) se fonde sur cette identité (paysage, architecture, coutumes...), le but étant de la préserver et de la valoriser. Il y a donc une opposition entre une logique progressiste liée à la création de nouveaux paysages par les éoliennes, « les paysages éoliens », et une logique plus conservatrice davantage basée sur la protection des paysages. Etant donné que les enjeux paysagers du développement éolien représentent avant tout un enjeu d'aménagement du territoire, il est nécessaire de créer une planification de l'éolien qui puisse être cohérente. Avant 2013, les acteurs locaux étaient pleinement intégrés dans la construction de cette planification grâce aux ZDE (Zones de Développement Eolien). Or, la suppression de ces zones laisse craindre un développement anarchique des machines sur les territoires. Les acteurs locaux tentent alors de retrouver une place dans ce processus comme c'est le cas dans le PAH de Saint-Omer où une réflexion autour d'un groupe de travail a permis de s'interroger sur le développement de l'éolien et de déterminer une position politique commune à l'échelle du territoire. Les solutions pouvant être apportées afin de concilier cette préservation des paysages d'un PAH avec le développement éolien passent par l'élaboration de documents souples (charte paysagères, plan de paysages), associés aux documents d'urbanismes apportant une valeur juridique.		
Abstract (1600 caractères maximum) : Within an area with important heritage and tourism issues, such as the « Pays d'Art et d'Histoire » labelled territories, the setting up of wind turbines can raise several conflicts. Indeed, wind turbines, as industrial facilities characterized by their monumental aspect, generate a significant visual impact landscape that could damage of the territory value. In fact the label "Pays d'Art et d'Histoire" is based on this identity (landscape, architecture, customs ...), and its purpose consists in preserving and enhancing it. There is an opposition between a progressive logic of new landscapes created by wind turbines, "wind landscapes", and a more conservative logic based on strict landscape protection. As the landscape issues of wind energy development are mainly a planning issue, it is necessary to create a coherent of wind power plan. Before 2013, local communities were involved in writing of such planes, thanks the ZDE. But now that these zones have been down, an uncontrolled development of machines could happen. As a result local stakeholders have been trying to find a new place in this process. It was particularly the case for the local authorities part of the PAH. A working group has been created in Saint-Omer to collectively question the development of wind power in the area and its consequences of landscapes, and determined a common political stance. As to reconcile the preservation of landscapes in a PAH with wind power development, the solution lies in the creation of two types of documents: landscape charter and urban planning documents.		
Mots-clés : Eolienne, Energie éolienne, Pays d'Art et d'Histoire, Paysage, Planification éolienne, Développement Durable		
Key Words: Wind turbine, Wind power, Landscape, Pays d'Art et d'Histoire, Wind power plan, Sustainable development		

* Élément qui permet d'enregistrer les notices auteurs dans le catalogue des bibliothèques universitaires