

La plus-value d'une approche paysagère dans l'élaboration d'un projet de territoire

Retours d'expériences sur la complémentarité entre Plan de paysage et SCoT

De nombreux territoires étudient actuellement les perspectives d'évolution de leurs documents d'urbanisme afin d'intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols (ZAN¹) tels que définis par la loi climat et résilience. Les décrets d'application prévoient que les SCoT² prenant en compte cette loi doivent être approuvés avant février 2027. Cette courte échéance ne doit pas faire oublier qu'un SCoT n'est pas qu'un document comptable des enveloppes foncières allouées aux communes. Son intérêt est de mettre en œuvre un projet de territoire stratégique et partagé, à même de répondre aux enjeux actuels de transitions climatiques, énergétiques, écosystémiques... Cette courte note tente de faire le point sur l'outil que constitue un Plan de paysage, dans cette optique. En quoi sont-ils un bon vecteur d'intégration des sujets de transition dans un SCoT ? Quels sont les apports de ce genre de dispositif en termes d'accompagnement des élus et de concertation publique ? Des territoires se sont-ils déjà lancés dans ce type de démarche ?

Zoom sur les vallées de la Thur et de la Doller :

Les vallées vosgiennes regroupées au sein du PETR du Pays Thur Doller, dans le Haut-Rhin, présentent une gamme de paysages très variée, étagée du piémont aux sommets des Vosges.

Travailler à un Plan de paysage à cette échelle, en lien avec le SCoT, aurait du sens pour différentes raisons :

- cela permettrait de développer et affiner une orientation structurante du SCoT en vigueur, 1.3 : « S'appuyer sur la charpente paysagère et la trame verte et bleue dans l'organisation du territoire », et son corollaire 1.3.1 : « Maintenir la lisibilité et atteindre les objectifs de qualité paysagère des grandes unités paysagères ».
- cela permettrait de renforcer la mise en œuvre des orientations du SCoT en les articulant avec des actions d'une portée plus opérationnelle.
- cela contribuerait à la réflexion stratégique dans le cadre d'une procédure d'évolution du SCoT, prévue à court terme.

Le territoire dispose déjà, sur certains secteurs, d'une connaissance bien établie des paysages qui le composent. Un premier repérage permet de lister quelques ressources susceptibles d'alimenter un diagnostic des paysages :

- Le PNR des Ballons des Vosges, qui couvre une grande partie des communes du Pays Thur Doller, œuvre beaucoup, et depuis longtemps, pour les paysages. Les Plans de paysages sectoriels qu'il établit sont souvent axés sur la reconquête pastorale et l'ouverture des paysages.
<https://www.parc-ballons-vosges.fr/agir/les-actions/protéger-gérer-et-amenager-les-paysages/>
<https://www.parc-ballons-vosges.fr/wp-content/uploads/2023/06/PP-Dev-local-30-ans-complicite-PNRBV-Avril-2023.pdf>
Schéma pour les paysages et la biodiversité élaboré à l'échelle du Parc en 2016 ;
<https://www.parc-ballons-vosges.fr/agir/les-actions/protéger-gérer-et-amenager-les-paysages/schema-paysages-et-biodiversite-du-parc-naturel-regional-des-ballons-des-vosges/>
- Un des trois EPCI du territoire, la CC de Saint Amarin, a réalisé un Plan de paysage
- De nombreux éléments de diagnostic ont été produits dans le cadre des études Gerplan des différentes EPCI puis remis en forme et complétés dans le SCoT
- Les PLU et PLUI du territoire disposent également d'orientations dédiées au paysage.

Dans l'optique d'un Plan de paysage, ces éléments gagneraient à être affinés, mis à niveau à l'échelle du Pays, complétés sur les secteurs urbains du piémont (espaces périurbains, franges, entrées de villes, patrimoine paysager urbain...) et mis en perspective pour aboutir à un plan d'action cohérent.

¹ ZAN = Zéro Artificialisation Nette

² SCoT = Schéma de Cohérence Territoriale

■ Qu'est-ce qu'un plan de paysage ?

Les Plans de paysage sont portés par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Ils relèvent d'une **démarche volontaire** d'une collectivité. Ils sont généralement **élaborés à l'échelle d'une intercommunalité ou d'un syndicat mixte**, échelle pertinente pour mettre en œuvre ce à quoi aboutit un Plan de paysage : un plan d'action.

Le Plan de paysage permet d'appréhender l'évolution et la transformation des paysages de manière prospective, transversale et de définir le cadre de cette évolution sous l'angle d'un projet de territoire. Le Plan s'intéresse à tous les paysages : remarquables, ordinaires, quotidiens, urbains, ruraux ou naturels. Le Plan a pour ambition de **formuler des objectifs de qualité paysagère** pour chaque unité paysagère composant le territoire, et de **les traduire en actions** relevant du champ de différentes politiques sectorielles. En cela, il peut par exemple accompagner des documents opposables tels que les documents d'urbanisme, en affinant ou priorisant certains projets et thématiques.

Les paysages ayant une forte composante culturelle, un Plan de paysage a tout à gagner à intégrer une approche participative. Il est, pour cette même raison, à même de constituer **le point de départ d'une démarche concertée entre différents acteurs** (élus, habitants, entrepreneurs, etc.).

Le caractère transversal du Plan de paysage, combinant à la fois une approche technique et de perception du cadre de vie, en fait **une démarche pertinente pour préparer, structurer ou enrichir d'autres documents d'aménagement du territoire** (voir chapitre suivant).

Le plan s'élabore en 3 étapes :

1. Connaître - L'analyse du paysage, de ses dynamiques et de ses enjeux.

2. Co-construire - Formulation d'un projet de territoire à travers la détermination d'objectifs de qualité paysagère, à partir des ambitions portées par les acteurs locaux ou en fonction d'orientations choisies.

3. Agir - La définition des actions pour une mise en œuvre concrète par des partenariats locaux. Ces actions doivent être spatialisées et peuvent aussi bien être opérationnelles ou réglementaires que correspondre à des recommandations, des actions de sensibilisation ou d'information.

Une fois élaboré, le Plan paysage ne s'arrête pas là : il s'agira ensuite de le mettre en œuvre, de suivre, d'animer et de **le faire vivre dans le temps**, ce qui suppose la mise à disposition de moyens humains.

Pour aller plus loin :

- <https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/>
- https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Annexe_2_Elements_de_cadrage_de_la_demarche_VF.pdf



Les villages de la vallée de la Thur dans leur écrin paysager, vus de la route des crêtes (68).

■ Quelles complémentarités entre Plan de paysage et SCoT ?

Le paysage, porte d'entrée idéale pour co-construire et partager un projet de territoire

Le paysage se construit dans le temps, nourri à la fois du **socle géographique** et de **l'intervention humaine**. Il

intègre à la fois des **données physiques et culturelles**. Support d'identité, il constitue l'objet d'un **attachement**, généralement positif, des habitants et des visiteurs au territoire. De plus il est, par nature, **en constante évolution**, au fil des décisions d'aménagement et des transformations socio-économiques.

Tous ces éléments constituent une approche idéale pour co-construire et partager un projet de territoire et pour agir concrètement sur le cadre de vie des habitants. De plus, sa **transversalité** en fait un prisme par lequel il est possible d'**aborder plus facilement les enjeux complexes et imbriqués des transitions écologiques et énergétiques**, thématiques traitées par différents documents réglementaires et plans d'actions tels que les PCAET³, les Atlas de Biodiversité, les Gerplan⁴ ou les SCoT.

« Partir de ce qui réunit et qui est positif »
Collectif PAP « Paysages d'Après Pétrole »

Quelle articulation avec le SCoT ?

La préservation des paysages naturels et urbains au travers des SCoT est inscrite dans le cadre des principes généraux du droit de l'urbanisme (article L.101-2 du code de l'urbanisme). Pour aller plus loin, un Plan de paysage peut être réalisé en amont du SCoT afin d'initier une démarche de projet de territoire, et assoir une dynamique partenariale et participative en mettant un grand nombre d'acteurs autour de la table. Il peut être également élaboré **en parallèle**, articulé avec le SCoT de manière à ce que les deux démarches (l'une, réglementaire et l'autre, volontariste et opérationnelle) se complètent et démultiplient leur impact. Nous le verrons dans les exemples présentés plus loin, de nombreux ponts sont possibles entre le PADD⁵ du SCoT et les objectifs de qualité paysagère des Plans de paysage, ainsi qu'entre le DOO⁶ des SCoT et les fiches actions des Plans de paysage.

Dans le cas de la modification ou de la révision d'un SCoT existant, aborder la procédure via l'élaboration d'un Plan de paysage peut permettre :

- de **renouveler l'approche** du projet de territoire,
- de diversifier l'argumentaire visant à favoriser **l'acceptation de la réduction de la consommation foncière**,
- voire de donner un coup de fouet à la **réalisation concrète des orientations du SCoT**. En effet, le Plan de paysage comporte des fiches-action qui ciblent les partenaires associés à même de les réaliser (communes, EPCI, aggro, PNR, Département...), ainsi que les sources de financement.

■ Un appel à projet national apportant un soutien technique et financier

Un appel à projet est lancé chaque année par le ministère afin de sélectionner les territoires volontaires. Le volet généraliste peut être subventionné à hauteur de 80% des montants, avec un montant total compris entre 30 000 et 60 000 euros. Les territoires cités en exemple au chapitre suivant ont été lauréats de l'appel à projets.

Nouveaux volets thématiques Energie et Biodiversité :

L'appel à projet Plan paysage a évolué pour répondre aux enjeux actuels. Le volet « traditionnel » généraliste a été complété récemment par la possibilité d'opter pour **un volet complémentaire sur les transitions énergétiques** (qui permet de solliciter une aide auprès de l'ADEME⁷).

De plus, depuis cette année, il est également possible de s'orienter vers **un nouveau volet thématique « biodiversité »** (en partenariat avec l'OFB⁸).

Pour aller plus loin :

<https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/appel-projets-plans-de-paysage-ledition-2024-1064>

Information et accompagnement pour le dossier de candidature à la DREAL Grand Est :

Référente : Samantha Philippe

Courriel : Samantha.Philippe@developpement-durable.gouv.fr

Téléphone : 03 87 62 01 62 - 07 61 43 25 95

³ PCAET = Plan Climat Air Energie Territorial

⁴ Gerplan = Plan de Gestion des Espaces Ruraux et Périurbains

⁵ PADD = Projet d'Aménagement et de Développement Durable du SCoT

⁶ DOO = Document d'Orientation et d'Objectifs du SCoT

⁷ ADEME = Agence de la transition écologique

⁸ OFB = Office Français pour la Biodiversité

■ Quelques exemples inspirants locaux et nationaux de Plans de paysage en lien avec des SCoT

Les exemples ci-après font référence tout d'abord à deux territoires qui ont élaboré un Plan de paysage « généraliste », puis deux exemples plus locaux de territoires à dominante plus rurale, qui ont axé la démarche sur la thématique « énergies ». Tous les exemples incluent une forte concertation (publique et entre partenaires).

■ Communauté d'agglomération Agglopolys (Blois - Loir et Cher - 41) : un plan paysage et un SCoT en parallèle

Le Plan de paysage et le SCoT ont été réalisés conjointement et ont abouti en 2016. Il existe de nombreux ponts entre les deux documents par exemple, l'axe 1 du DOO cible l'identité paysagère comme socle du projet de territoire ; les lisières urbaines ont été cartographiées dans le SCoT mais décrites qualitativement dans le Plan de paysage. A noter qu'un bureau d'études en stratégie touristique a été associé à la réalisation du Plan de Paysage. Pour en savoir plus : <https://www.nature-en-ville.com/ressources/plan-de-paysage-et-scot-reflexions-et-actions-communes>

■ Syndicat Mixte du Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération Messine (SCOTAM-57 Moselle) : le calendrier du Plan de paysage articulé avec la révision du SCoT

A l'occasion de la révision du SCoT (agrandissement du territoire à 7 EPCI), l'ambition de la démarche du Plan de paysage est de développer une culture des paysages par la pédagogie, et d'utiliser le réglementaire pour atteindre 3 cibles : redynamisation des friches, adaptation aux changements et lisibilité du territoire. L'élaboration du Plan paysage a duré 3 ans, et a été précédée par une période préparatoire d'acculturation des équipes techniques et élues à la question paysagère et de réflexion sur les ambitions du territoire dans le domaine.

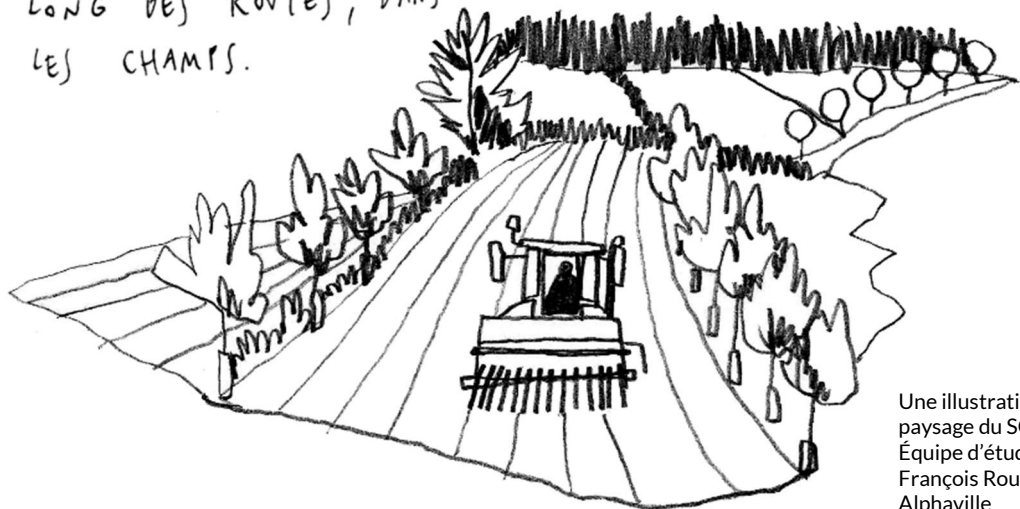
A noter : les objectifs de qualité paysagère (OQP) ont été déclinés en trois types inspirés des composantes du SCoT : les OQP-«PADD», les OQP-« DOO» et les OQP complémentaires.

Vers la fin de la démarche, celle-ci a été articulée avec le démarrage du Plan de Paysage d'un territoire voisin (côtes de Moselle).

Il y a eu beaucoup d'animation tout au long de la démarche (visites de terrain, vidéos, café paysage...). Pour la mise en œuvre : une animatrice a été recrutée (plan de paysage et transitions), et pour chaque EPCI ont été désignés un ambassadeur élu et un technicien référent.

Pour en savoir plus : <https://www.scotam.fr/thematiques/paysage/demarche-plan-paysages/>
<https://www.scotam.fr/thematiques/paysage/>

DES PLATEAUX AGRICOLES
QUE RYTHMENT LES ARBRES
LE LONG DES ROUTES, DANS
LES CHAMPS.



Une illustration du Plan de paysage du SCOTAM -
Équipe d'études : Omnibus,
François Roumet, Monono,
Alphaville

Focus « Paysage et Energie »

Comme le montrent les deux exemples suivants, plusieurs Plans de paysage récents associent leur démarche avec la question de l'insertion des équipements de production d'énergie renouvelable. Il peut s'agir d'alimenter et de préciser le DOO d'un SCoT préexistant.

A noter également :

- un outil proposé par le collectif PAP « Paysages d'Après Pétrole » : l'outil ETAPE qui aide à la spatialisation des actions énergétiques par la construction d'une démarche paysagère.

<http://www.paysages-apres-petrole.org/outil-etape-paysage/>

- La première OAP⁹ française « paysage et énergie » dans le PLUI de la Communauté de communes du Thouarsais (79), en lien avec le PCAET et le Plan de paysage.

https://www.cerema.fr/system/files/documents/2019/11/ccthouarsais_0.pdf

■ **SCoT des Vosges Centrales : vers des paysages « à énergie positive » (88- SM PETR¹⁰ Epinal cœur des Vosges). Démarche en cours.**

« L'ambition du SCoT des Vosges Centrales est d'atteindre l'autonomie énergétique en 2050 grâce aux efforts de maîtrise des consommations et à l'intensification de la production locale d'énergies renouvelables et de récupération (EnR&R). Toutefois cet objectif ne doit pas être réalisé au détriment des paysages, des autres usages du sol et de la biodiversité. Pourtant la diversification nécessaire des filières de production énergétique va nécessairement transformer les paysages locaux. Le SCoT fixe déjà des orientations et des objectifs pour préserver et valoriser les paysages. L'élaboration du Plan de paysage, en cours, a été initiée principalement pour faciliter la mise en œuvre du SCoT en veillant à la bonne insertion des installations de production d'énergies renouvelables.

Il va permettre de construire une vision partagée des paysages de demain. Le scénario d'autonomie énergétique du SCoT sera décliné en scénarii d'évolution paysagère en concertation avec les acteurs publics et privés du territoire et avec les citoyens intéressés. »

Pour en savoir plus :

<https://www.scot-vosges-centrales.fr/page/Charte-des-bonnes-pratiques-agricoles-161.html>

<https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/plan-de-paysage-transition-energetique-et-ecologique-du-scot-des-vosges-centrales-859>

■ **Plan de paysage « Energies » du PETR Sundgau (68) :**

Dans le Sud-Alsace, Le PETR du Sundgau a conduit et finalisé son Plan de paysage en 2023. Dans un territoire soumis à une forte pression foncière et qui subit de fortes évolutions liées au changement climatique, il s'est agit de considérer le paysage comme une ressource à part entière du projet de développement local. Dès le début, la démarche visait à créer des valeurs paysagères communes destinées à être intégrées comme préalables à tout projet de production d'énergie renouvelable porté sur le territoire du Pays du Sundgau.

Pour en savoir plus :

<https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/pays-de-sundgau-les-paysages-de-la-transition-ecologique-661>

<https://www.pays-sundgau.fr/transition-ecologique-2/plan-de-paysage/>

⁹ OAP = Orientation d'aménagement et de programmation des Plans Locaux d'Urbanisme

¹⁰ PETR = Pôle d'Equilibre Territorial et Rural

■ Des outils complémentaires au Plan de paysage

■ Un préalable : la formation et la sensibilisation des acteurs du territoire aux enjeux du paysage

Avant de lancer un Plan de paysage il faut souvent convaincre les publics du bien-fondé et de la plus-value d'une approche paysagère. Une phase préliminaire de pédagogie est donc souvent nécessaire. Les parties prenantes comprennent alors mieux les enjeux d'une politique du paysage, les élus prennent conscience de l'impact de leurs décisions sur les paysages, le cadre de vie et l'attractivité du territoire.

La Fédération Nationale des CAUE¹¹ a mis au point un **kit de formation des élus et techniciens aux enjeux du paysage**. Afin d'en bénéficier gratuitement, il conviendra de se rapprocher du CAUE de son département (déploiement prévu courant 2024).

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/edito-a3904.html>

■ Observatoires Photographiques du Paysage

Ce sont des outils utilisés par certains organismes territoriaux pour suivre les évolutions de leurs paysages naturels et urbains. Suivant une méthode initiée par l'État dans les années 2000, il s'agit de prendre des photographies d'une sélection de points de vue spécifiques à plusieurs années d'intervalle. C'est un outil très efficace et pédagogique pour donner à voir les évolutions, parfois subtiles, parfois brutales, de notre cadre de vie. Pour en savoir plus : <https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/les-observatoires-photographiques-du-paysage-21>

■ Ateliers d'étudiants paysagistes

Pour donner de nouvelles perspectives et apporter un œil neuf sur un territoire, il est possible de faire intervenir un groupe d'étudiants des Ecoles du Paysage lors d'ateliers en cours de cursus ou dans le cadre de l'année diplômante.

<https://www.onisep.fr/ressources/univers-formation/formations/post-bac/diplome-d-etat-de-paysagiste>

A retenir :

- Il y a de nombreux ponts entre les SCoT et les Plans de paysage : ils peuvent s'alimenter l'un l'autre
- Outre l'objectif premier de préservation des paysages, engager une démarche « Plan de paysage » constitue un support précieux pour construire et partager un projet de territoire
- Les vallées de la Thur et de la Doller disposent de nombreux éléments de connaissance et de gestion de leurs paysages : les valoriser et les mettre en cohérence à l'échelle du PETR contribuerait à la mise en œuvre du SCoT, à renforcer son opérationnalité et à relancer la réflexion sur le projet de territoire.

Le Bloc-Notes de l'Agence, édité et imprimé par :

Afut 
agence de fabrique
urbaine et territoriale
SUD-ALSACE

Afut Sud-Alsace
33 avenue de Colmar
68200 MULHOUSE
03 69 77 60 70
www.afut-sudalsace.org

Rédaction : Cécile CALIFANO-WALCH
Direction de la publication : Viviane BEGOC
Date : Avril 2024
*Toute reproduction autorisée avec mention précise
de la source et référence exacte.*

¹¹ CAUE = Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement