METL-MEDDE
DGALN / DHUP
Bureau des paysages et de la publicité
Bureau de la planification urbaine et rurale
et du cadre de vie

15 mai 2013

Les SCoT et les paysages

Note de problématique

Introduction

La prise en compte du paysage dans les documents de planification spatiale est un exercice obligé, mais il faut bien reconnaître que l'on a souvent du mal à savoir de quoi on parle. Le paysage est souvent un marqueur identitaire pour les habitants d'un territoire et leurs élus, ils y sont attachés parce qu'il est un révélateur géographique, culturel, référent d'un lieu ou d'un terroir, ou d'une agglomération. On insiste beaucoup sur la protection des paysages, on se fixe parfois des objectifs de qualité paysagère, on cherche des moyens de gestion paysagère, et on admet des aménagements des paysages intégrant une vision évolutive et prospective visant la mise en valeur, la restauration ou même la création de paysages. Mais comment intégrer ces divers éléments d'une politique du paysage dans les SCoT ? De son coté, comment le SCoT peut-il fonder son projet d'aménagement sur une ou des structures paysagères ?

La loi « Paysages » de 1993 : une prise en compte du paysage

La loi « Paysages » a été le premier outil juridique dédié au paysage. Elle a introduit des instruments de protection et de mise en valeur du paysage dans les différents codes.
En faisant obligation d'intégrer le paysage dans la planification ou dans le domaine de l'aménagement foncier agricole (remembrement), ou encore en responsabilisant chaque citoyen au paysage à travers le volet paysager du permis de construire, la loi Paysages a initié une prise en compte du paysage, et tout particulièrement dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.
Ainsi, le paysage est-il considéré aujourd'hui comme un élément de l'environnement à « prendre en compte ».
L'article L121-1 du code de l'urbanisme, qui encadre tous les documents d'urbanisme, demande de prendre en compte la protection des paysages naturels, et met l'accent en particulier sur la qualité paysagère des entrées de ville.
Tout l'enjeu est de savoir ce que l'on entend par «prendre en compte ».

La Convention européenne du paysage : le paysage, élément du cadre de vie

La Convention européenne du paysage, entrée en vigueur en 2006, est le premier traité international à considérer le paysage, dont elle pose par ailleurs la définition, non plus uniquement dans une perspective architecturale ou environnementale, mais en tant qu'élément du cadre de vie. Le paysage désigne « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ».
Il s'agit donc d'appréhender le paysage en tant qu'élément du cadre de vie, et ceci aussi bien dans les espaces naturels, que ruraux, urbains ou périurbains ; que ces paysages soient encore

remarquables, quotidien ou dégradés.
Le paysage ne se réduit donc pas à un élément de l'environnement à prendre en compte mais il constitue un cadre transversal. Il s'agit avant tout d'une démarche, d'une approche, d'une méthodologie qui permet d'appréhender le territoire dans toutes ses dimensions (dans ses singularités, en termes d'usages, de dynamiques,..) en y incluant les populations, c'est-à-dire les personnes qui vivent sur ce territoire, qui le fréquente, qui le pratique, qui le modèle, ou qui le traverse…

Les propositions d'évolution : de la prise en compte du paysage à la formulation d'objectifs de qualité paysagère

La Convention européenne du paysage nous invite à formuler des « objectifs de qualité paysagère », c'est-à-dire à développer une approche territoriale et prospective. Il s'agit d'appréhender le devenir de nos territoires avec des objectifs en matière de paysage. Des objectifs qui peuvent relever de la protection, mais également de la gestion ou de l'aménagement.
Les documents d'urbanisme doivent évoluer pour formuler des objectifs de qualité paysagère. Il s'agit de se fixer des ambitions, des trajectoires pour chacun de nos paysages. Les objectifs de qualité paysagère constituent des orientations transversales qui contribuent à assurer la cohérence territoriale des différentes politiques sectorielles.
Ainsi, il s'agit d'inciter les collectivités à se saisir concrètement de la question des paysages, afin que l'évolution des paysages ne soit plus pensée et vécue comme une dégradation inexorable, mais comme un processus qui peut être explicité et par conséquent choisi collectivement.
L'approche paysagère doit devenir incontournable lorsqu'il s'agit d'ancrer les politiques d'aménagement et d'urbanisme sur un territoire. Le paysage ne doit ainsi plus être appréhendé comme une contrainte, mais comme un levier facilitant la mise en œuvre de ces politiques.
De nombreux SCOT intègrent déjà une démarche paysagère spécifique, ou même élaborent leur projet d'aménagement à partir d'une étude ou d'un plan de paysage préalable. Cette approche permet souvent de fédérer les acteurs locaux, décideurs et habitants, qui vont pouvoir partager une identité territoriale qu'ils souhaitent le plus souvent conserver et protéger. Mais cela peut aller jusqu'à des orientations qui prônent le repli sur soi, un certain malthusianisme, de crainte que des populations nouvelles ou étrangères au territoire ne viennent bouleverser son environnement et les modes d'urbanisation traditionnels. Ce souci est d'autant plus aigu si le territoire est particulièrement attractif, et si les impacts touristiques peuvent faire craindre un développement urbain agressif. Les zones littorales et de montagne méritent sûrement, à ce titre, un traitement particulier, ne serait-ce que parce que les paysages attractifs ont une valeur économique et patrimoniale. La question nouvelle des installations d'énergies renouvelables, comme les zones de développement de l'éolien, pose le problème d'une intégration délicate au paysage.
La tendance à la banalisation du paysage est réelle, à cause de la standardisation de certains nouveaux quartiers d'habitat, de commerce ou d'activités économiques. Mais doit-on mettre le paysage sous cloche ? Pour les paysages exceptionnels, le vigilance s'impose. Mais comment faire évoluer des paysages plus communs, sans les détériorer de manière irréversible, en respectant et en mettant en valeur leurs caractéristiques et leurs qualités ?

Le paysage, acteur de la transition écologique et énergétique

La multiplication des revendications (et des contentieux) dans certains domaines relève moins d'une absence d' « intégration paysagère » que d'une absence de prise en compte du territoire et de la société qui l'habite dans son ensemble. Or la transition écologique n'a de sens que si elle est partagée et portée par chacun des individus de la société. Le paysage constitue ainsi un moyen essentiel pour y parvenir.
Parce que le paysage est un moteur de développement territorial, d'activités économiques, de projets d'aménagement, parce qu'il constitue une ressource, il n'est pas un élément que l'on prend

en compte à la fin des projets, mais le socle sur lequel doivent être conçus nos projets.
C'est de cette manière que l'approche paysagère prospective contribuera à lutter contre l'artificialisation des sols, en permettant notamment de densifier certains espaces, de même qu'elle permettra également de soutenir le développement des énergies renouvelables, qui est une des composantes majeures de la transition énergétique.

Le paysage peut nous aider à planifier des territoires plus durables

La démarche paysagère est en effet en mesure d'apporter des réponses aux enjeux contemporains, notamment lorsqu'il s'agit de construire rapidement des logements au plus près des besoins, dans un cadre de vie respectueux, de qualité, en limitant la consommation d'espace. Les documents d'urbanisme doivent interroger la constructibilité des terrains, les possibilités de renouvellement urbain et faire émerger une nouvelle conception de la densité, qui rime aussi avec aménités. Favoriser la ville durable, c'est un défi aussi bien dans les petites communes rurales que dans les agglomérations importantes car c'est aussi assurer une mixité sociale, intergénérationnelle et fonctionnelle, et une certaine solidarité au travers de la présence d'équipements et d'espaces mutualisés.
Et il ne s'agit plus aujourd'hui de continuer à opposer la nécessaire densification, ou intensification urbaine, avec les objectifs de préservation et de mise en valeur des paysages. Il s'agit de composer avec le paysage, de définir l'image que l'on veut donner à notre territoire en répondant aux enjeux d'aujourd'hui et de demain.
La ville durable, et les territoires durables en général, se caractérisent par la recherche de formes urbaines et rurales plus compactes ou plus denses, ou les logements, les services et les commerces quotidiens sont proches les uns des autres pour faciliter les modes de déplacements de proximité: marche à pied, vélo... qui n'émettent pas de gaz à effet de serre. La notion de densification du territoire est une notion qui inquiète le plus souvent les élus et la population. Elle renvoie encore trop souvent à des images caricaturales de formes urbaines qui ont marqué l'urbanisme fonctionnaliste des années soixante: les tours et les barres des grands ensembles. Pourtant, les centre-villes historiques, les centre-bourgs de caractère, ou les cœurs de village pittoresques, qui constituent les lieux touristiques recherchés, ont des densités de construction bien plus élevées que dans les quartiers environnants.
La réflexion sur la densification doit être débattue entre les acteurs du territoire pour définir ce que peut être une densification acceptable. La mesure de la densité uniquement par des ratios de population, ou de logements ou de surface construite à l'hectare paraît trop mathématique et froide pour représenter un cadre de vie futur.

Conclusion

L'approche par le paysage peut permettre une vision pédagogique par la sensibilité, par l'apaisement du débat sur les formes urbaines souhaitables qui respectent les lignes de force du paysage existant, ses structures végétales et minérales, des morphologies avec des hauteurs de bâtiments qui s'intègrent dans un grand paysage. Ce débat est à mener essentiellement sur les pôles urbains et les centres ruraux qui sont destinés à assurer l'armature du projet d'aménagement du SCoT.
Ainsi, l'approche paysagère permettra-t-elle de renouveler la méthode de conception de ce projet, pour une planification stratégique qui donne du sens à l'identité de chaque territoire.