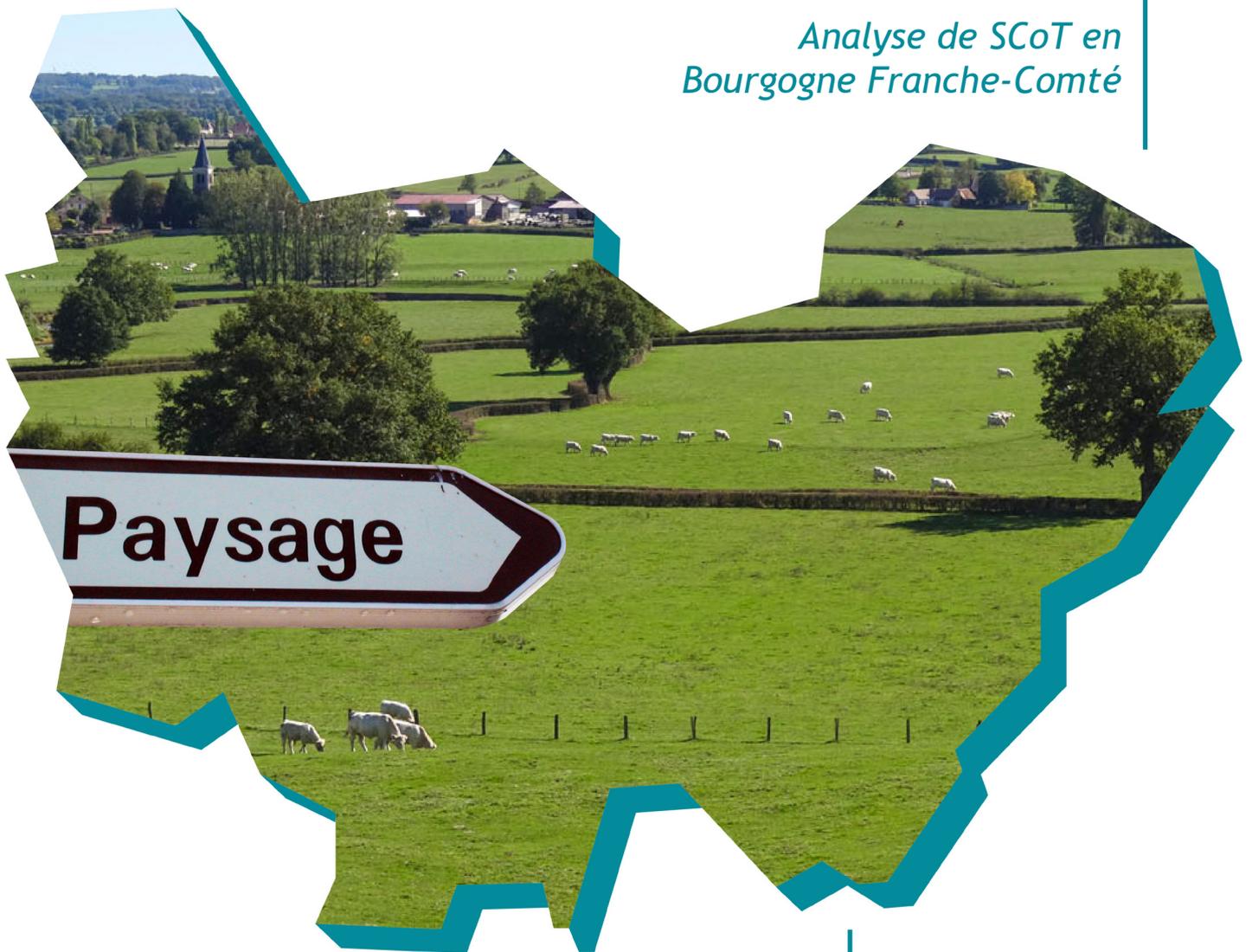


SCoT et paysage

Pour une bonne
prise en compte
des paysages
dans les SCoT

*Analyse de SCoT en
Bourgogne Franche-Comté*



Mai
2021

UNE SOURCE D'INSPIRATIONS

Pourquoi parcourir ce guide ?

« Les évolutions législatives successives concernant la prise en compte du **paysage** dans les SCoT visent à sortir d'une approche essentiellement normative ou patrimoniale pour constituer un prisme beaucoup plus **transversal** d'analyse des évolutions d'un territoire. Bien qu'encore très thématiqué, il s'agissait d'un **objectif central de la loi ALUR**, et il se trouve encore affermi dans le cadre de la récente **ordonnance du 17 juin 2020** relative à la modernisation des SCoT, qui vise à renforcer l'expression d'un projet global.

L'analyse exhaustive des SCoT approuvés en région Bourgogne Franche-Comté depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR montre que la vision dynamique et prospective des territoires concernés, permise par l'approche paysagère s'est effectivement généralisée. Elle permet en effet d'aborder transversalement les composantes territoriales et facilite la construction d'une vision commune ou, tout au moins, l'appropriation collective d'un certain nombre d'enjeux de leur évolution.

Toutefois cette démarche reste le plus souvent abordée au stade du projet sous les seuls angles de l'attractivité ou de la qualité du cadre de vie. En offrant plusieurs focus, ce document montre comment le paysage peut être davantage mobilisé, du démarrage de l'élaboration d'un SCoT jusqu'à sa mise en œuvre et son évaluation, pour structurer à la fois le contenu du projet de territoire et son processus de construction. L'ensemble des expériences capitalisées ici livre ainsi des clefs destinées à s'emparer d'une approche par le paysage pour faciliter le dialogue, favoriser la créativité et affirmer les singularités d'un territoire.

Conçu pour être un guide pédagogique, ce document apporte un éclairage nouveau et parfaitement d'actualité pour accompagner la prochaine génération de SCoT issus de la loi ELAN. En souhaitant qu'il soit source d'inspirations et qu'il pourra continuer à s'enrichir d'autres expériences à partager.»

Charles Bergounioux, directeur de l'ADU

Paysage et SCoT, binôme gagnant

La notion de paysage est complexe de par les multiples réalités qu'elle recouvre. Les différentes définitions du paysage montrent bien la diversité des compréhensions qui peuvent exister mais elles traduisent également la complexité des liens qui existent entre les habitants et leur territoire.

Dans le cas d'une démarche de SCoT, le niveau de prise en compte du paysage dépend avant tout des ambitions des porteurs de projet et de leur conviction quant aux apports d'une démarche paysagère comme un axe majeur du projet de territoire. L'approche paysagère revêt d'autant plus d'importance que le code lui-même a tendance à réduire le paysage à certaines de ses composantes (sous l'angle des entrées de villes, des zones commerciales, etc.) et à avoir un niveau d'exigence assez relatif (implicite dans les termes « peut », « possibilité », « facultatif », etc.).

Or, c'est bien là que réside un apport majeur de l'approche paysagère dans un SCoT : sa capacité à aborder un territoire de façon transversale, à appréhender et questionner les différentes thématiques (habitat, développement économique, tourisme, changement climatique, etc.) et à mobiliser les différents acteurs locaux autour d'un projet commun.

Dans une démarche de SCoT, il est essentiel d'élaborer une vision commune du territoire et des valeurs qui y sont associées, à partir d'échanges et de débats entre différents acteurs. Le paysage comme réalité et construction partagée autorise cette conscience collective et aide à hiérarchiser les thèmes à approfondir et à identifier ce qui fait la qualité d'un territoire de façon à le valoriser. Cette démarche en amont apparaît décisive pour faire du paysage et de ses évolutions un élément ultérieur de construction du projet territorial.



Village de Vergisson, vignoble de l'AOC Pouilly-Fuissé Daniel Culsan (licence CC BY-SA)

Photo de couverture : Saint-Dizier-en-Brionnais, Atlas des paysages de Saône et Loire

UN GUIDE PEDAGOGIQUE

Contexte et déroulement de l'étude

La DREAL Bourgogne-Franche-Comté a sollicité les quatre agences d'urbanisme du territoire régional pour réaliser une étude sur la prise en compte des paysages dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT).

Il s'agissait en premier lieu d'établir un constat relatif au traitement qualitatif de cette thématique dans ces documents de planification et de disposer d'une analyse de la situation régionale au regard des obligations réglementaires. En second lieu, l'identification des "points forts" et des "axes de progrès" a préparé la rédaction d'un document de synthèse.

Ce travail s'est appuyé sur l'analyse de 10 SCoT approuvés après la loi ALUR et avant le 31 décembre 2019 ainsi que sur des entretiens menés avec les territoires concernés, grâce à une mobilisation des techniciens et parfois des élus en charge de l'élaboration ou de la mise en œuvre des SCoT. En complément de l'analyse des documents, ces entretiens ont apporté une réelle plus-value pour mieux appréhender les pratiques en matière de prise en compte du paysage.

Les agences ont également présenté 6 SCoT avec un focus spécifique en matière de prise en compte du paysage. Pour chacun de ces SCoT, est exposée la méthode qui a permis de fonder un projet de territoire à la fois sur des spécificités paysagères et des objectifs de qualité partagés par les différents acteurs.

Le comité technique de suivi de l'étude était composé de la DREAL BFC, des Directions Départementales des Territoires de Côte d'Or, du Doubs, du Jura et de Saône et Loire, un Paysagiste-Conseil de l'Etat et du réseau des agences d'urbanisme Saône-Rhin-Rhône : ADU, AUDAB, AUSB, AUTB. Le comité technique a apporté des contributions tout au long du déroulement de l'étude.

Suite à la demande d'avis sollicitée par la DREAL BFC, la présente version de la publication tient également compte du retour du Bureau des Paysages et de la Publicité au sein de la Sous-Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN).



Vue sur le château de Montfaucon et la vallée du Doubs AUDAB

Objet et contenu du guide

Le guide pédagogique donne des principes quant à la prise en compte du paysage dans les SCoT. Il a pour objectif de participer à l'amélioration continue de la qualité des futurs SCoT et de monter collectivement en compétence sur la notion transversale du paysage.

Ce document propose des éléments de définition de la notion de paysage, rappelle le cadre réglementaire en matière de planification dans ce domaine, y compris l'ordonnance du 17 juin 2020, s'appuie sur les apports de l'étude des SCoT de la région Bourgogne Franche-Comté et donne des éléments de méthode pour faciliter la prise en compte du paysage dans les SCoT.

En annexe, des fiches synthétiques présentent les SCoT analysés, les apports des entretiens avec les acteurs locaux, les contacts pris ainsi qu'une bibliographie. Les renvois vers ces annexes sont repérables avec le pictogramme suivant.



Sommaire

DÉFINITION	6
Qu'est-ce que le paysage ?	6
Regarder et comprendre un paysage	7
Les apports de l'approche paysagère en matière de planification	8
L'ENTRÉE DU PAYSAGE DANS LES OUTILS DE PLANIFICATION URBAINE	10
La place du paysage dans les SCoT : un renforcement après 2000	10
Des objectifs de qualité paysagère déclinés à travers les différentes pièces du SCoT	11
La modernisation des SCoT, une approche plus transversale	13
LE PAYSAGE DANS LES SCOT DE BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ.....	14
Dix SCoT approuvés post loi ALUR dans la Région au 31/12/2019	18
Des entretiens avec les acteurs locaux	24
Six SCoT régionaux analysés avec un focus spécifique	26
La démarche paysagère, un processus culturel	31
GUIDE DES BONNES PRATIQUES	32
Figures imposées, les étapes indispensables	32
Figures libres, comment aller plus loin / différemment ?	44
Initier et faire perdurer une dynamique paysagère.....	53

DOCUMENT ANNEXE

Synthèse de l'analyse des 10 SCOT approuvés POST loi ALUR

Entretiens territoriaux sur ces 10 SCoT

Focus sur des approches paysagères spécifiques dans 6 SCoT régionaux

Bibliographie / Webographie

DÉFINITION

Qu'est-ce que le paysage ?



L'artiste devant la mer, Gustave Courbet, 1854
Domaine public

Ce guide s'efforce d'identifier les leviers les plus efficaces pour que le paysage soit réellement pris en compte dans les SCoT. Une définition consensuelle du terme « paysage » est le point d'appui indispensable de ces leviers.

De quoi parle-t-on quand on parle de paysage ? Si tout un chacun emploie couramment ce mot, il n'est pas certain qu'il ait pour tous le même sens. Pour le grand public, le paysage est synonyme de cadre de vie. Du point de vue des géographes, il est la forme que prend un espace homogène. Les agronomes y voient l'œuvre de techniques agricoles. Pour les ethnologues, il renvoie à un ensemble de représentations qui fondent une identité collective. Les écologues l'envisagent comme un réseau d'écosystèmes dont l'homme est une des composantes. On voit par là qu'une définition partagée est essentielle pour que les acteurs puissent débattre sans ambiguïté du sujet.

L'acception courante

Selon les dictionnaires, le terme renvoie depuis le XVI^e siècle soit à « l'étendue du pays que l'œil peut embrasser dans son ensemble », soit à la « représentation picturale d'un site ». Il ne se conçoit pas seulement en soi car il implique un observateur et un cadrage. Il renvoie à une double réalité : celle d'une portion de pays (que l'étymologie* désigne comme un territoire fortement approprié par l'homme) et celle du spectateur qui regarde (c'est-à-dire les valeurs qu'il attribue à ce qu'il voit).

* de pagus = borne
** adoptée à Florence en octobre 2000.



La montagne Sainte-Victoire,
Paul Cézanne, 1887
Domaine public

On peut remarquer que ces définitions induisent un **rapport contemplatif** face à ce qui nous est « donné à voir ». Cependant, le sens s'est récemment étendu à une **posture plus active**. Les paysagistes ne sont plus seulement des « peintres en paysage », ils sont devenus acteurs de l'aménagement du territoire au même titre que les agriculteurs, forestiers, ingénieurs, urbanistes, architectes, etc.

La définition publique contemporaine

Les comités d'experts du Conseil de l'Europe se sont efforcés de concilier les différents points de vue. La Convention européenne du paysage** donne ainsi la définition suivante : « 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 est parfois reproché à l'approche paysagère une dimension subjective, entraînant une impossibilité normative et une difficulté à définir des politiques collectives. La définition du Conseil de l'Europe est précisément fondée sur un dépassement des perceptions individuelles, pour atteindre une **représentation collective** qui rend le paysage susceptible d'être appréhendé (et donc géré) collectivement. Cette définition implique également de tenir compte des valeurs attribuables au paysage, qui font la qualité et la spécificité d'un territoire.

Regarder et comprendre un paysage

La marque des activités humaines

La transformation des espaces perçus comme naturels suscite le débat, au nom des paysages anciens ayant valeur d'exemple. Pourtant les territoires, y compris les terroirs les plus représentatifs d'une identité, n'ont généralement pas été pensés ni conçus du point de vue du paysage.

S'il est parfois altéré par des actions humaines, l'environnement au sens large peut aussi bien se trouver enrichi, voire révélé, par des interventions. Les installations et activités humaines, par les liens et les interactions qu'elles développent avec le territoire, contribuent à fonder une **identité et un sentiment d'appartenance** : c'est là une dimension importante du paysage.

Les habitants sont ainsi partie prenante et partie intégrante du paysage. Et aussi, de fait, le principal facteur de ses évolutions. Or les activités mal contrôlées



La roche de Solutré-Pouilly, un site emblématique dans un écrin viticole.
Atlas des Paysages de Saône et Loire

« Pourquoi toujours le coin de rivière et le reflet dans l'eau ? Il y a de véritables paysages créés par les hommes, [qui] offrent autant de diversité dans leurs combinaisons que les éléments naturels. »
André Lhote, peintre et théoricien de l'art, in Traité du paysage et de la figure

ou les dynamiques d'aménagement subies plus que choisies, peuvent avoir pour effet de déprécier le paysage. Il convient d'en prendre conscience et de les anticiper. En matière de paysage, l'enjeu est bien de trouver un **équilibre entre le développement d'un territoire et la préservation de ce qui en fait l'identité.**

La dimension dynamique

Le paysage comporte une importante dimension dynamique : il est en quelque sorte une **inscription du temps dans l'espace**. Les évolutions liées aux activités humaines contribuent à développer des liens avec le territoire, voire à créer des paysages connus et reconnus. Durant des siècles l'Homme a façonné les territoires avec une nécessaire économie de moyens, aboutissant à des aménagements généralement bien assortis aux lieux. Les mutations récentes (mécanisation, globalisation) ont conduit à une accélération et un changement d'échelle des pratiques et des aménagements, entraînant parfois une rupture du lien avec le contexte physique et historique.

« C'est, sur une certaine portion de l'espace, le résultat de la combinaison dynamique, donc instable, d'éléments physiques, biologiques et anthropiques qui (...) font du paysage un ensemble unique et indissociable en perpétuelle évolution. »
Georges Bertrand, géographe

Lorsqu'on traite de la question du paysage, il convient d'**appréhender les dynamiques** en distinguant ce qui tend à perdurer (la géomorphologie), ce qui évolue sur un temps plus long (par exemple du fait du changement climatique) et ce qui est susceptible de changer brutalement (essentiellement via les activités humaines).

Le prisme des représentations

Les lieux de vie portent de fait la marque de l'ensemble des activités humaines. Le paysage ne peut donc se réduire à la réalité du socle physique, ni non plus se limiter au sens de « décor naturalisant » disposant d'une valeur esthétique au sens pictural du terme.

C'est l'**image que les lieux donnent**, à travers ce qui est estimé comme leurs qualités, qui est appelé paysage. C'est ce qui est perçu du territoire, y compris l'image qui peut préexister avant d'y aller (l'attente) et celle qui en est gardée (le souvenir). C'est aussi en partie l'image que ces lieux renvoient à l'observateur, de lui-même et de son attachement à un contexte local.

De nombreuses données objectives ou subjectives peuvent faire varier et enrichir cette représentation. Par exemple le degré de familiarité avec les lieux, la vitesse à laquelle on les parcourt ou traverse, la distance aux objets regardés, la saison, la perception par d'autres sens que la vue... Au final, la perception que nous avons d'un paysage dépend de filtres culturels, aussi bien individuels (connaissances personnelles, sensibilité) que collectifs (normes sociales).



Panorama du village de Buc - AUTB

Les apports de l'approche paysagère en matière de planification

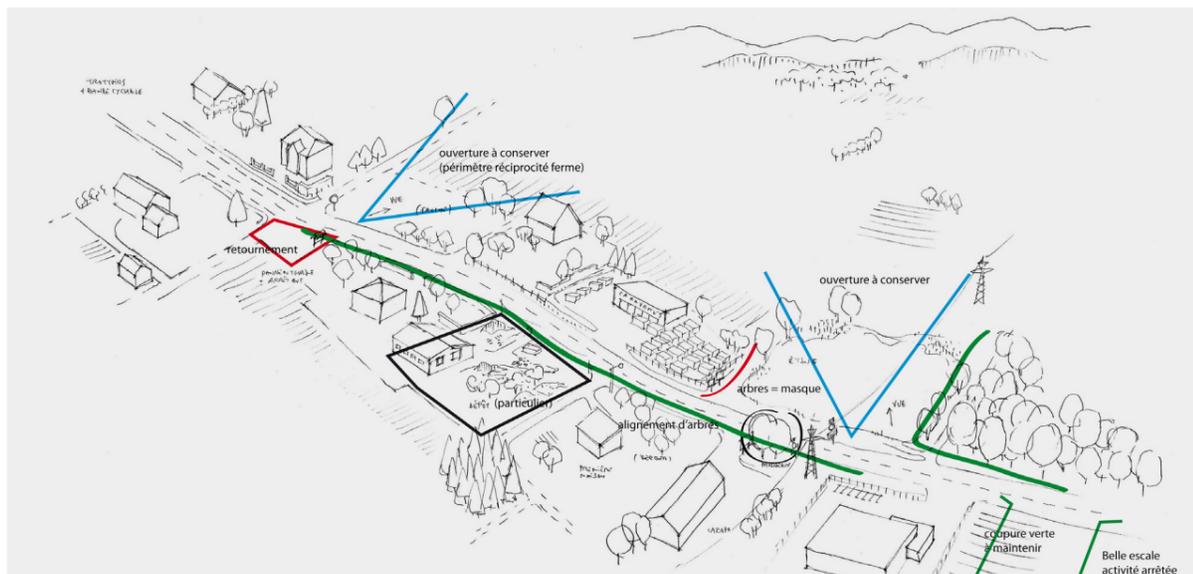
Le paysage, matière à projet

L'approche paysagère est l'occasion de **dresser un bilan de l'état d'un territoire, de ses dynamiques et de ses valeurs**, à travers l'identification de ce qui fait ses paysages - que ceux-ci soient remarquables ou ordinaires, voire dégradés. Il s'agit d'abord de les évaluer de façon objective, avant d'opérer des choix concernant leur protection, sa gestion et/ou son aménagement.

Objet d'un projet de territoire, il est également **un moyen pour élaborer ce projet**. Le paysage est un « matériau » permettant d'appréhender aussi bien ce qui compose un

« On croit que [le paysage] s'offre tout naturellement si l'on ouvre bien les yeux. C'est faux. Ce que nous voyons, nous le composons et l'inventons pour une large part. »
Jean-Paul Kauffmann, journaliste et écrivain, in Remonter la Marne

« La sectorisation est vraiment la question centrale de l'aménagement. Ce qui détruit aujourd'hui le paysage en France, c'est cette pensée sectorisée, la pensée des spécialistes. »
Michel Corajoud, architecte paysagiste



Enjeux paysagers en entrée de ville, PLUi des Vosges du sud - AUTB

territoire que d'appeler les visions et les représentations collectives. En ce sens, il est parfaitement adapté aux démarches de projet qui prévalent aujourd'hui dans la planification et l'aménagement du territoire.

Une approche transversale et sensible d'un territoire

Territoire habité, représenté, cultivé et aménagé, le paysage est en mouvement, en devenir, en projet. L'approche paysagère ne peut être réduite à une simple entrée thématique, mais plutôt **pensée, organisée et pratiquée en transversalité** étant donné qu'elle convoque **des sujets sociaux, environnementaux et économiques**.

Le sujet du paysage recoupe en effet plusieurs approches sectorielles de la planification et de l'aménagement du territoire : ressources foncières et artificialisation des sols, développement urbain, continuités écologiques, activité agricole, entrées de villes, patrimoine, attractivité touristique, aménagement de l'espace économique, etc.

Le paysage comme valeur collective

Par son caractère multidimensionnel et transversal, le paysage peut contribuer à **se placer collectivement dans une perspective de projet commun**. En tant que réalité non technique, généralement bien partagée par les différents acteurs d'un territoire, il donne toute sa place à l'espace perçu et vécu.

Les démarches de projets font appel à des compétences et des acteurs multiples. À travers une approche paysagère, le rôle du paysagiste vient appuyer le projet puisqu'il est amené à développer **une vision systémique du territoire** et à fédérer différents acteurs autour de valeurs et d'attentes communes. Au-delà de son expertise, le paysagiste apporte une approche sensible, qui est un moyen de renforcer les liens entre les habitants et leur territoire et ainsi mieux se projeter.

L'approche paysagère dans les documents de planification peut ainsi faciliter l'implication large des différents acteurs et des populations en travaillant à l'identification, au recueil et au partage de ce qui fait la qualité des paysages d'un territoire ou ce qui constitue les valeurs collectives qu'il porte.

À **RETENIR** : Le paysage résulte des caractéristiques physiques d'un territoire et des activités qui y prennent place, le tout considéré dans une dimension dynamique et à travers le prisme des représentations individuelles et collectives.

Dans une démarche d'élaboration ou de révision d'un SCoT, l'approche paysagère recoupe une grande part des thèmes que le document de planification est amené à traiter, non seulement en matière d'environnement et de patrimoine mais aussi de nombreux sujets connexes. Par cette dimension éminemment transversale, elle aide à agréger et faire converger des politiques sectorielles.

Parce qu'elle implique un regard distancié et la prise de conscience de valeurs partagées, l'approche paysagère dans le SCoT favorise l'appropriation collective du territoire. En donnant corps à la volonté de maîtriser et d'orienter les dynamiques de développement et les évolutions qui en découlent, elle facilite la construction d'un projet robuste, propre à un lieu spécifique et inscrit dans la durée.

« La parole à François-Xavier Mousquet, paysagiste-conseil de l'État »

« Le paysage, c'est une démarche culturelle collective. Autrement dit, quelles sont les composantes perçues d'un territoire à propos desquelles la société concernée par ce territoire partage le même regard ? Il est particulièrement important, dans les démarches d'élaboration d'un SCoT, que les participants aient toujours conscience que le paysage est une projection culturelle collective. Comme dans toute démarche culturelle, cela implique un apprentissage, pour que la notion puisse être partagée par l'ensemble des acteurs. C'est là que l'on comprend l'importance du processus, avec ce temps d'élaboration du regard partagé sur lequel pourront se fonder les projections de la cohérence territoriale. La prise en compte du paysage dans le projet passe obligatoirement par cette phase préalable d'acculturation, pour un regard partagé. L'intégration du paysage dès le début de la démarche, comme constat partagé autant que comme objectif de qualité, transversal à toutes les disciplines, pourra alors devenir l'un des meilleurs fédérateurs des acteurs pour le projet de territoire. »

L'ENTRÉE DU PAYSAGE DANS LES OUTILS DE PLANIFICATION URBAINE



Vue sur le château de Montferrand-le-Château surplombant la vallée du Doubs - AUDAB

Article L.350-1A du code de l'environnement

Le paysage désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels ou humains et de leurs interrelations dynamiques.

Les évolutions réglementaires ont convié au fil du temps les acteurs de l'aménagement à aborder le paysage dans leur projet de territoire.

La question du paysage est entrée très tôt dans le champ des politiques d'aménagement et de planification urbaine, puisque dès 1955, la protection du paysage est un motif légal de refus du permis de construire. C'est d'ailleurs sous l'aspect de sa protection que le paysage apparaît dans le droit français, avec la loi du 15 juin 1906 sur les distributions de l'énergie¹. En 1983, la loi de décentralisation affirme qu'il est du devoir des collectivités publiques « d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ».

En 1993, le paysage fait l'objet d'une loi spécifique de protection et de mise en valeur de tous les types de paysages, ordinaires ou exceptionnels, dans les secteurs de l'aménagement et de l'urbanisme. Cette loi crée un outil de gestion du paysage : la directive paysagère désormais codifiée à l'article L350-1 du code de l'environnement. Elle introduit également un volet paysager au permis de construire témoignant d'une réelle volonté d'associer un « projet de paysage » à un projet de construction, voire à un projet urbain.

Postérieurement, la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite « loi Barnier » est venue ajouter au code de l'urbanisme une exigence en matière de préservation des entrées de ville, en promouvant un urbanisme raisonné de qualité le long des voies routières les plus importantes.

Bien que l'intention fût bonne, les résultats de toutes ces législations restaient plutôt mitigés. Ainsi est apparue la nécessité d'une réflexion paysagère plus en amont, dans les documents d'urbanisme, et notamment les schémas de cohérence territoriale (SCoT).

La place du paysage dans les SCoT : un renforcement après 2000

Une mission générale de préservation de la qualité des paysages

La préservation des paysages naturels et urbains au travers des SCoT est inscrite à l'article L.101-2 du code de l'urbanisme, parmi les principes généraux qui gouvernent le droit de l'urbanisme. Ces principes, apparus dans le

Article L.101-2 du code de l'urbanisme

Dans le respect des objectifs du développement durable, les schémas de cohérence territoriale déterminent les conditions permettant d'assurer l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme. Cette action vise notamment à atteindre les objectifs suivants :

- 1°) l'équilibre entre :
 - une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
 - la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;
- 2°) la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville.

cadre de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000, sont pris en compte lors de l'élaboration des SCoT, outil de planification issu de cette même loi. La question paysagère, intégrée dans la notion d'équilibre contenue dans cet article L. 101-2, implique au préalable une reconnaissance des paysages comme ressource du territoire.

Or, l'enjeu fondamental des SCoT dépasse largement la question de la protection des paysages, c'est-à-dire la conservation d'un acquis, d'un patrimoine. Bon nombre de territoires s'engagent alors dans une démarche

de développement urbain, dans laquelle le paysage devient une ressource à investir pour individualiser les territoires et se distinguer.

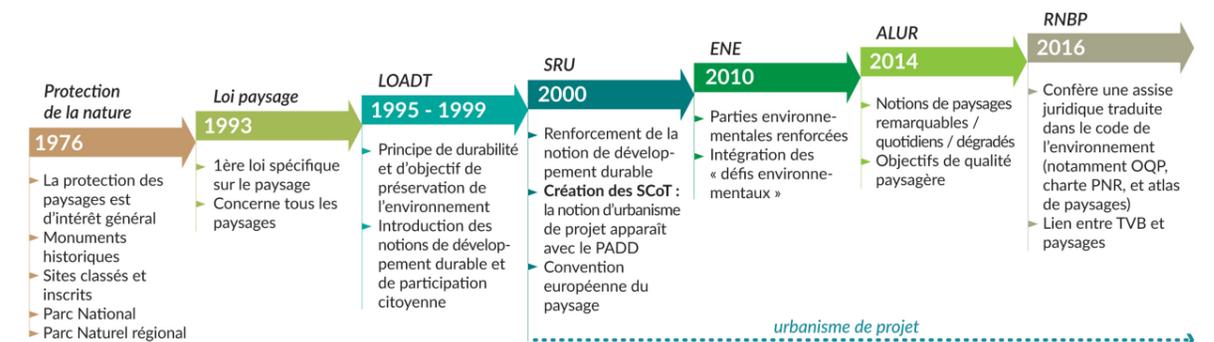
Dès 2001, les procédures d'élaboration se complexifient et sont investies d'évaluations environnementales, issues de l'application d'une directive européenne.

À partir de 2007 dans le cadre du Grenelle de l'environnement, c'est le thème de la biodiversité qui se voit porteur des enjeux liés aux paysages dans la traduction des trames vertes et bleues.

Après la loi ENE², hormis l'intégration de la qualité paysagère pour les entrées de ville, le paysage reste pris en compte sous le seul angle de sa protection et de sa préservation.

En 2014, la loi ALUR³ est venue renforcer la prise en compte des paysages, en conférant notamment au SCoT un devoir en matière de qualité paysagère sur l'ensemble du territoire, en cohérence avec la Convention européenne du paysage qui invite à porter une égale attention à l'ensemble des paysages, qu'ils soient considérés comme remarquables, du quotidien ou dégradés.

En 2016, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (RNBP) consolide des principes juridiques notamment pour ce qui concerne les objectifs de qualité paysagère, charte de PNR et atlas de paysages (code de l'environnement), ou encore le lien entre TVB et paysages.



Des objectifs de qualité paysagère déclinés à travers les différentes pièces du SCoT

Le rapport de présentation, recueil des connaissances sur le territoire

Le diagnostic et l'état initial de l'environnement, via la démarche d'évaluation environnementale, abordent le paysage par un état des lieux et une identification des enjeux de paysage, des points de vigilance, etc.

Au regard de ces éléments, le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le PADD et le DOO.

Enfin, il doit identifier des secteurs de densification prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural.

Dans le diagnostic et l'évaluation environnementale, c'est la dimension objective du paysage qui est traitée via toutes les thématiques qui le caractérisent : espaces naturels et agricoles, paysages remarquables, trame verte et bleue, etc.

Le paysage peut aussi être abordé pour sa « qualité », dans sa dimension plus subjective, selon un degré qui va dépendre de la sensibilité des acteurs du territoire.

¹ Loi qui prévoit que « Des arrêtés [...] déterminent les conditions techniques auxquelles devront satisfaire les distributions d'énergie au point de vue [...] de la protection des paysages ».

² Loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010.

³ Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014.

Article L.141-3 du code de l'urbanisme

En zone de montagne, le diagnostic prend en compte la localisation des structures et équipements touristiques existants [...], les objectifs de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et du patrimoine architectural.

Il identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation en application de l'article L. 151-4.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), mise en lumière des choix politiques

Les **objectifs de qualité paysagère** (OQP) désignent les orientations visant à **conserver** (protection), à **accompagner les évolutions** (gestion) ou à **engendrer des transformations des structures paysagères** (aménagement), permettant de garantir la qualité et la diversité des paysages à l'échelle nationale.

La qualité paysagère d'un territoire est une question d'abord politique ; elle nécessite d'être débattue pour être identifiée. Le paysage est donc, en ce sens, porteur de démocratie et de participation au processus décisionnel.

Alors que le PADD fixe des objectifs de qualité paysagère, le **projet d'aménagement stratégique (PAS)**⁴ définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de 20 ans. Ces objectifs concourent à la coordination des politiques publiques sur les territoires en respectant la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages.

Article L.141-4 du code de l'urbanisme

Le PADD fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.

En matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement. [...].

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO), traduction du projet de territoire

Le DOO a pour objet de permettre la mise en œuvre du PADD ; il contient à cet effet les éléments opposables du SCoT. Ceux-ci se présentent sous la forme d'orientations, d'objectifs et de principes⁵.

Contenu : éléments obligatoires et facultatifs

Le DOO a obligation de « déterminer les conditions de mise en valeur des entrées de ville et de valorisation des paysages »⁶.

La détermination obligatoire des espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger par le DOO⁷ se limite à l'indication de leur nature (zones humides remarquables du point de vue écologique, forêts, etc.) ; leur localisation voire leur délimitation font partie du **contenu facultatif** du DOO, à l'exception toutefois des biens inscrits au patrimoine mondial et leur zone tampon pour lesquels l'article R.141-6 précise que « les documents graphiques permettent » de les identifier.

Le DOO peut préciser les **objectifs de qualité paysagère**⁸, et définir, en l'absence de document d'urbanisme, par secteur des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère. Cette notion d'objectifs de qualité paysagère disparaît des textes avec la réforme des SCoT.

En matière commerciale, le DOO définit les **localisations préférentielles des commerces**⁹ en prenant en compte les objectifs de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.

Alors que la loi ALUR avait supprimé le document d'aménagement commercial (DAC) et intégré son contenu dans le DOO, la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a rétabli la possibilité mais non l'obligation, pour le SCoT d'établir un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) distinct du DOO.

Le code de l'urbanisme a finalement peu d'injonctions en matière de paysage. Pour autant, il incite à la prise en compte du paysage notamment dans les SCoT.

Le niveau de contraintes des prescriptions va dépendre de l'ambition des élus, et notamment de la manière dont est construit et décliné le projet.

Le SCoT a pour vocation d'encadrer l'occupation des sols et non la gestion de l'espace. Pourtant, la gestion de l'espace est inhérente à la notion de paysage : par exemple, les pratiques agricoles influent sur la lisibilité et la structure de ces espaces.

La modernisation des SCoT, une approche plus transversale

Avec la réforme des SCoT, la locution « objectifs de qualité paysagère » disparaît au profit d'objectifs plus généraux liés à la qualité des espaces ou à des approches plus transversales de la politique environnementale. Ces objectifs pourront être spatialisés.

Cette réforme rend obligatoire le DAAC en indiquant que le DOO comprend un DAAC, qui détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux. Celles-ci portent notamment sur leur qualité environnementale, architecturale et paysagère.

Réforme des SCoT : vers un outil plus politique et opérationnel applicable aux schémas prescrits ou révisés à compter du 1^{er} avril 2021

Prévues par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « Elan » du 23 novembre 2018, deux ordonnances du 17 juin 2020 modernisent les schémas de cohérence territoriale et les transforment en documents de planification stratégiques et opérationnels à long terme, à mi-chemin entre le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Le rapport de présentation disparaît en tant que tel pour rejoindre une nouvelle partie « annexes », où figurent les principaux éléments dudit rapport.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) est remplacé par le projet d'aménagement stratégique (PAS), colonne vertébrale et expression politique du SCoT, qui permet aux élus de se projeter dans le temps long à travers la spatialisation d'un projet politique stratégique et prospectif à 20 ans.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) demeure la pièce réglementaire centrale du SCoT. Allégé, il ne comprend plus que cinq sous-sections contre onze auparavant, afin de gagner en cohérence entre les trois grands thèmes traités (développement économique, logement et transition écologique et énergétique).

Un programme d'actions précisant les actions prévues sur le territoire pourra faire partie du SCoT.

À RETENIR : Les SCoT ne peuvent garantir à eux seuls une gestion harmonieuse des paysages et force est de constater que le paysage peut constituer un levier d'action mobilisé par les acteurs à des fins multiples et non uniquement liées à une intentionnalité paysagère. Le croisement des dynamiques agricoles, architecturales, commerciales, ou encore celles liées à l'habitat ou à la densité, participent à la construction des paysages.

La prise en compte du paysage est inscrite dans le code de l'urbanisme de manière sectorisée (espaces naturels et agricoles, entrées de villes, implantations préférentielles des commerces, etc.) et conduit à appréhender cette thématique par une entrée géographique (paysages remarquables, éléments de patrimoine, éléments végétaux, etc.). Toutefois, les documents d'urbanisme tentent de se saisir d'un volet plus sensible du paysage, faisant appel aux notions de perception et de vécu, en imposant l'intégration d'objectifs de qualité paysagère.

L'atteinte de cette qualité suppose de bien identifier les enjeux paysagers qui découlent de l'occupation du sol et de réussir à faire émerger un véritable projet de territoire, compris et partagé entre les acteurs politiques et la population.

Le SCoT génération 2021 pourra comprendre un « programme d'actions » afin de « mettre en œuvre la stratégie, les orientations et les objectifs du SCoT » ; dans ce cadre des actions concrètes relatives aux paysages pourront être envisagées et portées par la structure chargée du SCoT mais aussi par d'autres acteurs du territoire, qu'ils soient publics ou privés.

Le législateur poursuit ainsi sa logique, en fixant des bases réglementaires solides mais en laissant de la souplesse quant à la construction du projet et à ses évolutions sur un temps plus long.

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. » (article L.101-1 du code de l'urbanisme).

⁴ Créé par l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, le PAS remplacera le PADD.

⁵ Article L.141-6 du code de l'urbanisme.

⁶ Article L.141-5 du code de l'urbanisme.

⁷ Article L.141-10 du code de l'urbanisme.

⁸ Article L.141-18 du code de l'urbanisme.

⁹ Article L.141-16 du code de l'urbanisme.

LE PAYSAGE DANS LES SCoT DE BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ



*Le village de Vézelay vu de la Goulotte
Office de tourisme de Vézelay (CC BY-SA)*



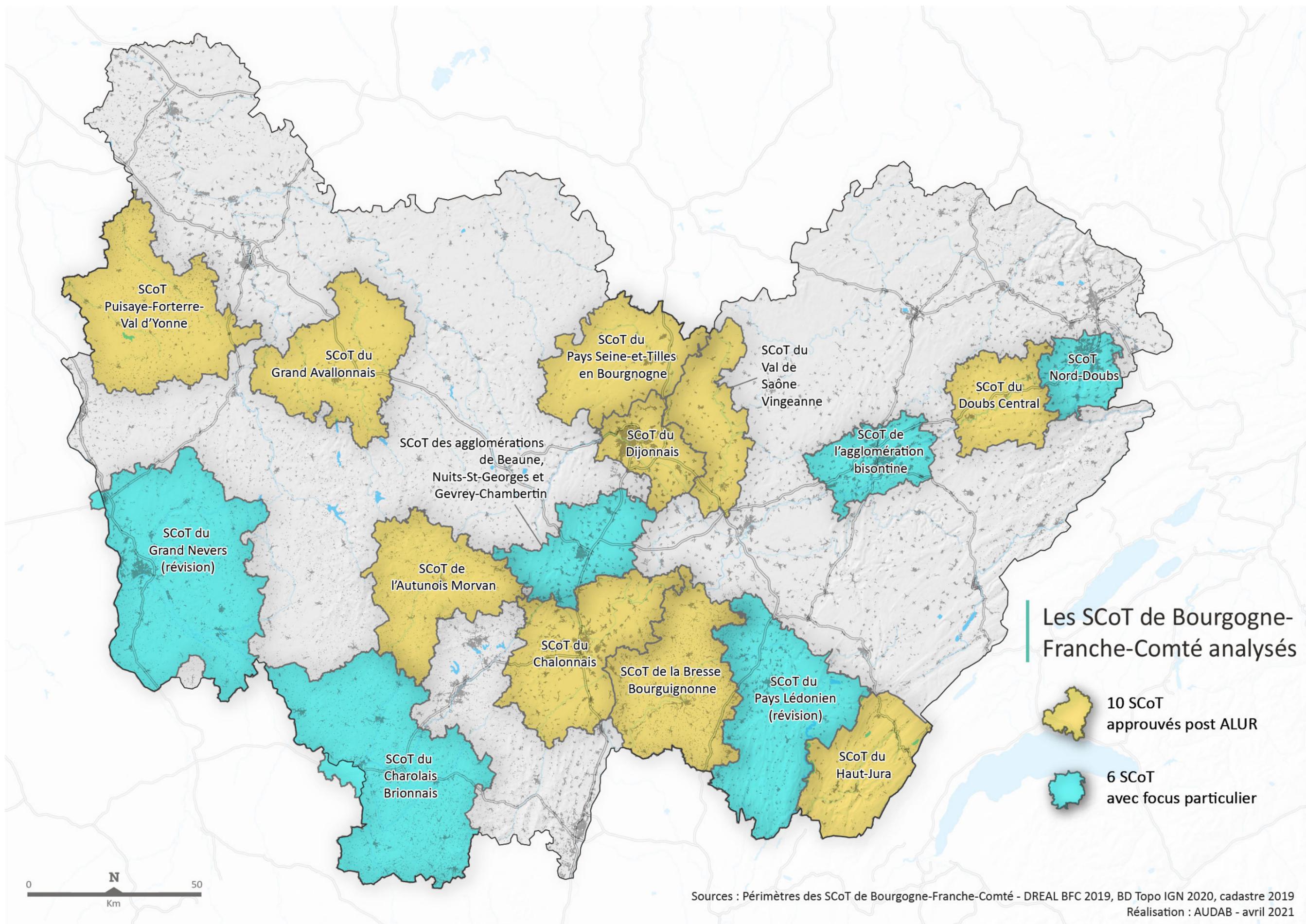
*La vallée industrielle du Doubs à Pont-de-Roide
ADU - 2014*

L'objectif de cette partie est de présenter les grandes caractéristiques des SCoT régionaux approuvés après la promulgation de la loi ALUR (mars 2014) et la manière dont ils ont intégré la notion de paysage. Cela concerne 10 SCoT :

- Val de Saône Vingeanne (21)
- Dijonnais (21)
- Pays Seine et Tilles (21)
- Doubs Central (25)
- Haut-Jura (39)
- Autunois Morvan (71)
- Chalonnais (71)
- Bresse Bourguignonne (71)
- Puisaye, Forterre, Val d'Yonne (89)
- Grand Avallonnais (89)

En complément, six SCoT approuvés avant la loi ALUR ou en cours de révision au stade de l'étude ont fait l'objet d'une analyse spécifique. Il s'agissait d'appréhender la manière singulière dont ils ont abordé la question du paysage. Cette analyse a porté sur les SCoT suivants :

- Beaune-Nuits-St-Georges et Gevrey-Chambertin (21)
- Agglomération bisontine (25)
- Nord Doubs (25)
- Pays Lédonien (39)
- Grand Nevers (58)
- Charolais Brionnais (71)



SCoT
Puisaye-Forterre-
Val d'Yonne

SCoT du
Grand Avallonnais

SCoT du
Pays Seine-et-Tilles
en Bourgogne

SCoT du
Val de
Saône-
Vingeanne

SCoT du
Doubs Central

SCoT
Nord-Doubs

SCoT des agglomérations
de Beaune,
Nuits-St-Georges et
Gevrey-Chambertin

SCoT du
Dijonnais

SCoT de
l'agglomération
bisontine

SCoT du
Grand Nevers
(révision)

SCoT de
l'Autunois Morvan

SCoT du
Chalonnais

SCoT de la Bresse
Bourguignonne

SCoT du
Pays Lédonien
(révision)

SCoT du
Haut-Jura

SCoT du
Charolais
Brionnais



Dix SCoT approuvés post loi ALUR dans la Région au 31/12/2019

L'analyse de la prise en compte du paysage a dans un premier temps été effectuée à partir des différentes pièces constitutives du dossier de SCoT. Les fiches en annexe présentent individuellement chaque SCoT avec les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre mais aussi les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) le cas échéant. Elles rappellent ensuite les principaux enjeux paysagers et enfin identifient les points forts et les points plus faibles le cas échéant. Le développement qui suit est une synthèse de ces analyses et des apports des entretiens avec les territoires.

La caractérisation de territoires singuliers

La première partie de l'analyse visait à caractériser succinctement les territoires au regard de leurs bassins de vie et des dynamiques à l'œuvre.

En référence à l'étude sur les centralités régionales de Bourgogne-Franche-Comté, 8 des 10 SCoT analysés s'inscrivent dans des bassins de vie à caractère plutôt « rural ». Pour Puisaye-Forterre-Val d'Yonne, le caractère rural est même le type unique. Les autres SCoT de bassins de vie ruraux ont une voire deux **composantes complémentaires** avec des villes de taille petite et moyenne ou des espaces périurbains attractifs (Autunois Morvan, Doubs Central, Bresse Bourguignonne, Haut Jura et Châlonnais). Tous ces SCoT sont sous influence extérieure modérée à forte sur certaines portions de leurs territoires et plus particulièrement sur la bande frontalière pour le PNR du Haut Jura. Enfin, les SCoT situés dans des **bassins de vie urbanisés** concernent le Dijonnais, Seine et Tilles et Val de Saône Vingeanne.

Pour l'ensemble des SCoT, la **dynamique urbaine** est la plus fréquente avec une consommation d'espaces naturels agricoles ou forestiers liée au développement de l'habitat ou d'espaces d'activités. Elle est suivie de près par les **dynamiques agricoles** avec l'ouverture et la simplification des paysages du fait des modifications des pratiques agricoles et par les **dynamiques forestières** avec la fermeture des paysages par enrichissement et la progression du couvert forestier. La **dynamique énergétique** qui concerne le développement des énergies renouvelables affectant les paysages (éoliennes, méthanisation) arrive en dernier.



La Motte-Saint-Jean, enjeux urbains et persistance bocagère. Atlas des paysages de Saône et Loire



Baume-les-Dames dans son écrin de collines boisées - SCoT Doubs Central

À RETENIR : dans les SCoT étudiés, les bassins de vie ruraux et de petites villes prédominent et, en général, plusieurs types cohabitent. Quels que soient les bassins de vie dans lesquels les SCoT sont situés, les dynamiques urbaines et agricoles sont les plus fréquentes et modifient les paysages par la consommation d'espaces et la simplification des paysages. Les SCoT ont de facto un rôle important à jouer pour encadrer ce développement qui affecte la qualité et la singularité des territoires.

SCoT	Bassin de vie					
	Rural	Petites villes	Moyennes villes	"Périurbain" attractif	Frontalier	Urbanisé
Autunois Morvan	Green	Yellow				
Bresse Bourguignonne				Yellow		
Châlonnais	Green		Teal	Yellow		
Dijonnais				Yellow		Red
Doubs Central		Yellow				
Grand Avallonnais						
PNR Haut Jura	Green				Pink	
Puisaye Forterre Val d'Yonne	Green					
Seine et Tilles		Yellow				Red
Val de Saône Vingeanne				Yellow		Red

Les 10 SCoT et les bassins de vie dans lesquels ils s'inscrivent



07/2014



10/2016



06/2019

Une bonne prise en compte globale du paysage dans les SCoT

La deuxième partie de l'analyse a permis d'appréhender le niveau d'intégration du paysage à partir des plans des documents pour identifier les différentes manières d'aborder le paysage dans les SCoT. Il aborde également les modalités de concertation.

Dans 7 SCoT sur 10, les objectifs paysagers sont présents dans un axe spécifique. Pour autant, ils sont également abordés dans une logique transversale dans 8 SCoT sur 10. Globalement, le contenu des SCoT répond aux exigences du code de l'urbanisme « post ALUR ». Certains SCoT vont au-delà de la seule préservation ou valorisation des paysages et intègrent les notions de transition énergétique et d'adaptation au changement climatique au prisme du paysage. De même, les enjeux paysagers issus du diagnostic sont non seulement explicités mais aussi hiérarchisés et spatialisés. A contrario, l'identification du potentiel de densification n'est pas toujours analysée au prisme du paysage.

Dans les SCoT de l'Autunois Morvan, Châlonnais, Grand Avallonnais, PNR Haut Jura, des outils et modes de faire singuliers sont utilisés pour construire le volet paysager avec les acteurs du développement et/ou les habitants. Sur le Grand Avallonnais un débat sur les mutations du paysage a été conduit. Ces méthodes participatives sont autant de manières de construire une vision partagée des valeurs du paysage, des dynamiques à l'œuvre et des enjeux.



SCoT du Grand Avallonnais. Séminaire de lancement et soirée débat sur le paysage au moment du PADD.

Enfin, la plupart des SCoT abordent les paysages autres que remarquables au travers de l'analyse voire la prise de mesures sur les paysages ordinaires.

À RETENIR : *Qu'il apparaisse dans un axe spécifique ou selon une logique transversale, le paysage est bien pris en compte dans les SCoT analysés : leur contenu répond aux exigences de la loi ALUR et vont parfois au-delà notamment sur les notions de transition énergétique et d'adaptation au changement climatique ou de spatialisation et de hiérarchisation des enjeux. Un bémol est à noter sur l'identification du potentiel de densification au prisme du paysage.*

Le paysage au fil des pièces constitutives des SCOT

Ce volet permet de restituer l'analyse croisée du contenu des principales pièces du SCoT (diagnostic/EIE, PADD, DOO) sous l'angle du paysage.

Dans leurs différentes pièces, les 10 SCoT abordent la notion de paysage dans toutes les composantes qu'elles soient urbaines, agricoles, naturelles, hydrographiques ou infrastructurelles. Pour autant, la question des points noirs et paysages dégradés n'est abordée respectivement que dans 7 et 4 SCoT sur 10. De plus, la distinction entre paysages remarquables et paysages ordinaires se révèle être subjective d'un SCoT à un autre. La justification de ce qu'est un paysage remarquable à travers l'énoncé de critères permettrait d'objectiver cette notion.

urbaines : patrimoine bâti vernaculaire et remarquable (châteaux), silhouettes villageoises et urbaines, patrimoine industriel et religieux...

agricoles : bocages, openfield, prairies, pré-bois, haies, bosquets, murs/murgers, paysage viticole...

naturelles : topographie, massifs boisés, fronts visuels boisés, palette de couleurs (verte à brune) des massifs boisés (essences), landes, tourbières, anciennes gravières...

hydrographiques : vallées, torrents, cascades, plans d'eau (lacs, étangs, mares), zones humides, eaux secrètes (sol karstique)...

infrastructures : entrées de ville et de territoire, axe de communication, itinéraires de découverte, canaux...

Les composantes paysagères prises en compte dans les SCoT de la Région BFC

La **cohérence** entre les enjeux paysagers issus des diagnostics, les orientations affichées dans les PADD et les prescriptions inscrites dans les DOO est **bonne** pour l'ensemble des SCoT.

Dans le PADD, les « objectifs de qualité paysagère » sont souvent exprimés de manière indirecte alors qu'ils sont mentionnés sous ce vocable dans le code de l'urbanisme. Le terme « qualité » renvoie assez souvent au paysage mais plus généralement à la qualité de vie et la qualité des aménagements qu'elle soit architecturale, environnementale, urbaine ou paysagère. Lorsqu'ils concernent le paysage, ces objectifs qualitatifs s'appliquent à tout ce qui est vu et englobent à la fois les **composantes naturelles** (agricoles, forestières, hydrographiques, etc.) et les **composantes urbaines** (forme, silhouette urbaine ou villageoise, infrastructures, volumes bâtis, etc.).



SCoT Nord Doubs. Silhouette villageoise de Vandoucourt vue depuis le belvédère. Claude Nardin pour l'ADU - 2013

Dans le DOO, les prescriptions relatives au paysage s'expriment prioritairement sous la forme de **protection** et de **préservation** traduisant souvent une volonté de conservation. Toutefois, certains SCoT affichent la volonté de faire évoluer le paysage et de ne pas le sanctuariser (SCoT Val de Saône Vingeanne, SCoT du Haut Jura). Le DOO exprime alors explicitement des objectifs de **gestion** ou d'**aménagement** pour intégrer le développement dans le paysage ou le (re)valoriser.

Dans 8 SCoT sur 10, les **orientations** sont **spatialisées**, ce qui facilite leur transcription dans les documents de rang inférieur. La **qualité paysagère des capacités de densification** et de mutation est **développée dans le DOO** et **peu abordée dans le diagnostic** lors de l'analyse (L141-3). Les SCoT fixent des objectifs de qualité paysagère (OQP) sans mentionner le terme ou la référence à l'article L141-18. L'option permise par cet article permettant leur application aux communes en RNU n'a pas été utilisée dans les SCoT analysés.

	Formes historiques	Nouvelles formes
Habitat		
Tourisme		
Economie		

SCoT du Haut-Jura : évolutions architecturales et paysagères

La transcription des objectifs de qualité paysagère dans les documents de rang inférieurs est facilitée lorsque :

- ces objectifs figurent au rang de **prescriptions** et non de recommandations ;
- le nombre de prescriptions est limité et numéroté ;
- le nombre d'exceptions à la «règle» est limité ;
- les prescriptions ne sont pas trop généralistes et sont spatialisées ;
- il existe des **mesures de gestion** ou d'**aménagement** en complément des mesures de protection/préservation.

Les points de rupture entre les différents documents du SCoT se situent dans 6 cas sur 10 au passage entre le PADD et le DOO, peu importe la thématique traitée. Dans la majorité des cas il s'agit d'orientations du PADD qui ne trouvent pas forcément de traductions concrètes dans les prescriptions du DOO ou se retrouvent diluées dans des prescriptions transversales, moins précises.

Dans au moins 3 cas sur 10 certains enjeux dégagés dans le diagnostic ne sont pas évoqués dans le PADD puis le DOO (thèmes du tourisme industriel et des carrières pour l'Autunois Morvan, paysage et densification pour le PNR du Haut Jura et Puisaye-Forterre-Val d'Yonne).

À RETENIR : Les 10 SCoT analysés prennent bien en compte la notion de paysage. Au regard des attentes réglementaires du code de l'urbanisme, il n'y a pas véritablement de manquements identifiés. Une attention particulière est portée sur les entrées de villes et les silhouettes urbaines ou villageoises. Un bémol apparaît pour ce qui concerne les capacités de densification et de mutation qui sont sous-développées dans le DOO et peu abordées dans le diagnostic lors de l'analyse (art. L141-3 du CU) alors que la cohérence des différentes pièces participe de l'acceptabilité collective. Enfin, les SCoT fixent des objectifs de qualité paysagère sans mentionner explicitement le terme ou la référence à l'article L141-18. Mais l'essentiel est que ces objectifs existent.

L'approche paysagère croisée avec d'autres thèmes

Ce volet analyse plus en détail les spécificités des SCoT par rapport au paysage et croise les enjeux paysagers avec d'autres thèmes transversaux. La totalité des SCoT étudiés traite du thème des entrées de villes de manière approfondie avec des objectifs de qualité d'intégration paysagère. Les autres thèmes abordés d'un point de vue paysager concernent des volets :

- urbains : zones d'activités, implantations commerciales, densification, habitat (notamment extensions, image des logements vacants)
- agro-naturels : l'agriculture (mosaïques), trame verte et bleue, forêt,
- énergétiques : production d'énergies renouvelables (zones d'exclusion, modalités d'insertion le cas échéant)

Le croisement avec certains thèmes plus spécifiques ne concerne que quelques SCoT en fonction de leurs spécificités : paysages sonores (Haut Jura), paysages culturels (Seine et Tilles), paysages de carrières, mines, etc. (Val de Saône Vingeanne, Seine et Tille, Autunois Morvan, Dijonnais) en lien avec le schéma départemental des carrières.

Enfin, l'approche paysagère est parfois facilitée par des démarches connexes en lien avec une charte de Parc Naturel comme dans le SCoT du Haut Jura.

Zoom sur les zones commerciales

Pour ce qui concerne les zones commerciales, le SCoT de Val de Saône Vingeanne est le seul à présenter un traitement complet de l'implantation des zones commerciales dans le paysage pour l'ensemble des documents. Les localisations des nouveaux commerces se font au sein des espaces existants. Le DOO fixe des prescriptions qualitatives. Pour la moitié des autres SCoT analysés (Autunois Morvan, Dijonnais, Doubs Central, Grand Avallonnais, Puisaye-Forterre-Val d'Yonne), le traitement est bon ou plutôt bon avec l'évocation de paramètres paysagers dans les diagnostics, le PADD et le DOO. Pour les autres SCoT, l'approche est incomplète soit parce qu'elle n'est pas traitée sous l'angle paysager, soit parce que les enjeux dégagés dans le diagnostic ne trouvent pas de traduction dans le PADD et le DOO. Il apparaît enfin que l'absence de DAAC n'est pas un frein à la rédaction qualitative de prescriptions dans le DOO.



Qualité du bâti et de la signalétique, mais absence de végétation - Auxonne. Rapport de présentation du SCoT



Faible qualité du bâti et de l'accès - Pontallier-sur-Saône / Mirebeau-sur-Bèze. Rapport de présentation du SCoT

Zones commerciales dans le SCoT du Val de Saône.

Zoom sur la densification et les dents creuses

Le paysage est souvent croisé avec la question de la densification. 6 SCoT sur 10 élaborent des prescriptions dans le DOO pour exclure l'urbanisation de certaines dents creuses. Cette approche paysagère qui pourrait sembler être traitée « par la négative », c'est-à-dire comme un argument pour ne pas encourager la densification, se veut davantage qualitative. Par exemple, le SCoT du Doubs Central définit des critères très explicites pour permettre cette exclusion (vergers villageois, perspectives visuelles sur bâti remarquable, silhouettes de villes et villages, etc.). Ce SCoT fixe parallèlement un objectif très affirmé de renouvellement des formes villageoises et de résorption de la vacance. Pour éviter la consommation d'espaces agricoles de bonne valeur, une liste de critères d'analyse de leurs valeurs (sols, fonctionnalité, etc.) est explicitement définie et les documents locaux doivent impérativement les prendre en compte. Ainsi, la question de la densification est abordée dans une forme d'équilibre et une recherche qualitative globale. Enfin, certains SCoT abordent la densité à travers les formes urbaines et fixent des densités bâties par niveau d'armature territoriale ou mettent en avant le respect des alignements bâtis et des silhouettes urbaines.



Habitat dense dans un tissu pavillonnaire. Chevigny-Saint-Sauveur - SCoT du Dijonnais. Logements Achi + Tech

Synthèse des points forts et points perfectibles identifiés

Globalement, les points forts spécifiques aux paysages à retenir des SCoT de la Région sont les suivants :

- diagnostic complet sur les types de paysages traités, leurs qualités, les évolutions en cours, à des échelles différentes (SCoT, entités paysagères, PNR lorsqu'il y en a, communes, etc.) ;
- mise en valeur du cadre de vie et de l'amélioration de l'attractivité des territoires par le biais du traitement et/ou de la préservation des paysages comme fondement des projets de territoire pour travailler sur l'image, l'identité, la qualité du cadre de vie et le dynamisme économique et attirer de nouvelles populations ;
- indicateurs de suivi pour la plupart des thématiques paysagères afin de faire un suivi efficace des objectifs fixés par le SCoT ;
- mise en place d'outils pour faciliter l'approche paysagère : atelier paysage spécifique ou atelier "transversal" sur le paysage et la consommation foncière ;
- partie paysage bien identifiée dans chaque document, ce qui n'empêche pas d'aborder les autres thèmes sous le prisme du paysage.

Quelques points paraissent néanmoins perfectibles :

- SCoT trop dépendant d'une Charte Paysagère et déséquilibre de traitements entre territoires couverts par un PNR et les autres ;
- absence de définition claire des objectifs de qualité paysagère ou non mentionnés comme tels induisant une perte de lisibilité de ces objectifs ;
- prescriptions du DOO concernant le paysage trop diffuses ou généralistes pour obtenir des mesures concrètes en matière de qualité des paysages ;
- certaines thèmes peu traités dans le DOO et faisant pourtant l'objet de réglementations précises dans le code de l'urbanisme (ZAE, densification, etc.) ;
- traitement plus poussé sur le «grand paysage» par rapport aux «micro-paysages», les paysages remarquables par rapport aux paysages dégradés.

Des entretiens pour recueillir le point de vue des porteurs de SCoT

Des entretiens ont été menés auprès des acteurs des territoires avec les techniciens et lorsque cela a été possible avec les élus en charge de l'élaboration, de la révision ou de la mise en œuvre. Il s'agissait de qualifier l'intention politique et technique en amont du SCoT et la manière dont la démarche de mise en œuvre a été engagée.

Le développement ci-dessous retranscrit la synthèse des débats et des apports des entretiens qui ont permis d'identifier les «points forts» et les «points plus faibles», retranscrits ci-après. Les fiches concernant spécifiquement les entretiens relatifs à chaque SCoT sont jointes en annexe.

Avant le SCoT, des démarches volontaires liées au paysage

Sur une très grande majorité des SCoT analysés, des démarches volontaires liées au paysage ont précédé la réalisation du SCoT. Le SCoT en tant que document intégrateur contribue à croiser, agréger, étendre, préciser ces éléments préexistants. Cette matière est utile au SCoT pour la prise de conscience collective des caractéristiques spécifiques des territoires, la traduction en orientations et la sensibilisation.



La Charte du PNR du Haut Jura est très structurante pour le SCoT du Haut Jura (rapport de compatibilité)

Une approche singulière permise par la démarche paysagère

Les entretiens ont montré que la loi NOTRe a fortement rejailli sur l'élaboration des SCoT, avec des modifications de périmètres ou des disparitions de structures porteuses induisant une reconsidération de la dimension paysagère en plus de celle de l'armature urbaine.

La démarche paysagère peut être portée politiquement par un comité de pilotage transversal ou par plusieurs commissions thématiques en lien avec le paysage, sans que cela ne semble avoir d'effets sur les objectifs de qualité paysagère.



Commission du SCoT Nord Doubs - ADU 2015

La démarche paysagère permet une approche singulière sur les territoires. Elle traite de leur morphologie, de leurs patrimoines matériel et immatériel, d'approches croisées avec les thèmes de l'énergie, de la nature en ville, du tourisme, etc. Ainsi, le paysage donne un éclairage sur les territoires et leurs évolutions, plutôt que de constituer un sujet propre : il apparaît de façon induite, ce qui corrobore son caractère éminemment transversal.

Dans la majorité des cas, l'approche paysagère a fait l'objet d'une concertation sous la forme d'ateliers permettant de conduire la démarche dans une logique de concertation voire de co-construction. Lorsqu'elles sont organisées, les visites de terrain ou sorties thématiques apportent une réelle plus-value car le paysage s'embrasse physiquement avec les sens corporels.

L'association des partenaires et acteurs du paysage diffère selon les territoires. Pour autant, plus elle est conduite dans la durée (diagnostic, PADD, DOO), plus elle légitime les objectifs de qualité paysagère (ex : Bresse bourguignonne) et l'accompagnement dans les démarches de mise en œuvre (ex : appui du CAUE pour le Doubs Central), contribuant ainsi à affirmer les valeurs paysagères de chaque territoire.

Le paysage associé à l'attractivité dans le contenu des SCoT

Dans la majorité des SCoT analysés, le paysage a permis d'aborder le territoire de façon globale au lieu de l'analyser de manière sectorielle. Pour autant, il révèle rarement de nouvelles opportunités, contribuant plutôt à conforter des opportunités préexistantes par exemple en matière de tourisme, d'énergie, d'aménités.

Dans la majeure partie des SCoT étudiés, le paysage est souvent associé à l'attractivité car il est perçu comme un atout par rapport à la qualité des cadres de vie ou de développement économique.

En moyenne, les prescriptions relatives aux paysages sont traduites selon le minimum réglementaire. Lorsque les orientations sont plus fortes que ce qu'impose le cadre législatif, les orientations portent notamment sur :

- la qualité des paysages en vue d'augmenter l'attractivité ;
- la préservation des caractéristiques urbaines ou rurales en regard des objectifs de densification (lien bâti/paysage) ;
- la préservation des terres de bonne valeur agricole ;
- la gestion des "points noirs" paysagers au-delà de la question des entrées de villes (déchets, carrières, patrimoine industriel vieillissant, etc.) ;
- l'intégration d'ouvrages de production d'énergie.



Paysage industriel revalorisé sur le site Japy à Audincourt. Claude Nardin pour l'ADU



Balade paysagère - AUDAB

Une mobilisation large des acteurs dans la mise en œuvre des SCoT

L'approbation récente de certains SCoT ne permet pas d'avoir beaucoup de recul sur leur mise en œuvre. Les entretiens ont montré que dans la moitié des cas, la structure porteuse n'est pas à l'initiative de la mise en œuvre des orientations relatives à la qualité paysagère.

Lorsqu'elle l'est, c'est par :

- la réalisation de guides ou chartes d'aménagement ;
- des réponses à des appels à manifestation d'intérêt (AMI) ;
- la réalisation d'outils spécifiques (MOS, études de potentiels fonciers, etc.) ;
- la mise à disposition d'ingénierie ;
- le portage d'un PLUi ;
- ou encore des animations liées au paysage, ce qui assure potentiellement une meilleure cohérence dans la préservation, la protection et la gestion des paysages.

Dans quasiment tous les SCoT étudiés, les documents locaux d'urbanisme, lorsqu'ils ont fait l'objet de mise en compatibilité, intègrent plutôt facilement les orientations liées aux paysages. Il s'agit cependant parfois d'approfondir certains thèmes : entrées de villes, patrimoine, éléments paysagers remarquables, franges urbaines, etc. Pour autant, des difficultés à appliquer certaines orientations subsistent. Par exemple, les PLU/PLUi ne peuvent réglementer la prescription de matériaux, ou certaines prescriptions s'avèrent parfois trop générales pour être retranscrites.

L'élaboration d'un PLUi simultanément ou dans la continuité immédiate d'un SCoT permet de pallier un risque de démobilité inhérent aux démarches de longue haleine. Cela permet également de bien distinguer la portée de chaque document de planification, les documents locaux devenant alors l'un des outils de mise en œuvre du projet de territoire.