

Un PLUi à partir du paysage ? - L'approche paysagère comme fil rouge de l'élaboration d'un PLUi



Cette note est issue des travaux du Groupe de travail national « Paysage » du Club PLUi. Elle retrace une enquête de plusieurs EPCI et les échanges ayant eu lieu lors des séances de travail du groupe, qui réunissait des professionnels de la question. Son objectif est de fournir des recommandations méthodologiques sur la base de retours d'expériences.

Après un préalable sur les enjeux liés au paysage, le document présente les différents outils utilisables, puis illustre leur mobilisation tout au long de l'élaboration d'un PLUi, jusqu'à sa mise en œuvre.

Rédacteurs :

Stéphane Lévêque, Cerema ; Marie Villot, MEDDE ; Yamini Yoganathan, Capgemini Consulting ; Agathe Dubrulle, Capgemini Consulting

Contributeurs au groupe de travail

Myriam BOUHADDANE-RAYNAUD, CAUE du Gard ; Alice BRAUNS, paysagiste conseil ; Lydie CHAUVAC, paysagiste conseil ; Leslie CHAZE, Mairie Conseils ; Ingrid COLNET, CC Pays de la Saône Vosgienne ; Cécile DANESIN, CC Vère-Grésigne ; Pascal DUBALLET, CA Grand Poitiers ; Sonia FACEN, CC Saint-Amarin ; Hélène FLIPO, CC de Desvres-Samer ; Agnès GADHILE, DREAL Limousin ; Juliette GANSINAT, PNR des Causses du Quercy ; Frédéric GUILLOT, CA Grand Poitiers ; Hugues HORNOY, Terre des 2 Caps ; Aude LAJUDIE, CC de Labastide-Murat ; Anne-Lorraine LATTRAYE, DDTM 62 ; Boris MENGUY, Agence d'Urbanisme de la Région du Havre et de l'Estuaire de la Seine ; Alain ROUSSEL, CC Pays de la Saône Vosgienne ; François TACQUARD, CC Saint-Amarin

SOMMAIRE

1. Enjeux d'une approche paysagère.....	3
1.1. Le paysage : éléments de définition et de vocabulaire.....	3
1.2. Principes fondateurs de l'approche paysagère.....	4
1.3. Cadre législatif.....	4
1.4. Enjeux et bénéfices d'une approche paysagère.....	5
2. Boîte à outils de la démarche paysagère.....	7
2.1. Les outils au service de la connaissance : unités paysagères, structures paysagères et éléments de paysage.....	7
2.1.1. La méthode : Identifier et qualifier les unités et les structures paysagères, ainsi que leurs dynamiques.....	7
2.1.2. Les ressources mobilisables en matière de connaissance : les atlas de paysages.....	9
2.2. Les outils au service de l'élaboration du projet de territoire : les objectifs de qualité paysagère.....	9
2.2.1. Présentation des objectifs de qualité paysagère.....	9
2.2.2. Ressources mobilisables pour définir ses objectifs de qualité paysagère.....	10
3. Mobiliser la démarche paysagère dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi.....	11
3.1. Se fixer des objectifs de qualité paysagère au niveau macro (PADD).....	11
3.2. Développer des Orientations d'Aménagement et de Programmation.....	13
3.3. Le règlement et zonage : des outils moins utilisés.....	18
4. Faire vivre l'approche paysagère du projet de territoire.....	21
4.1. Une démarche partagée.....	21
4.2. Anticiper puis accompagner les acteurs de la mise en œuvre et faire perdurer une culture du paysage.....	21
5. Conclusion.....	22
6. Bibliographie sélective.....	22

1. Enjeux d'une approche paysagère

1.1. Le paysage : éléments de définition et de vocabulaire

*Rappel : selon la convention européenne du paysage, ou convention de Florence, adoptée en 2000, le terme de 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** ».*

Au sens de la Convention européenne du paysage, le paysage est un bien objectivable qui résulte de la perception collectivement partagée d'un territoire. C'est un fait social qui s'appuie sur une culture, un système de valeur partagé par des populations sur un territoire. Tout l'enjeu de l'analyse paysagère va ainsi être de rendre compte de manière distanciée d'un ensemble de valeurs attachées à « une partie de territoire » par « des populations ». En outre, fruit d'une appréciation collectivement partagée d'un morceau de territoire, il induit de fait une préoccupation de qualité du territoire.

Le terme « paysage » est parfois utilisé dans plusieurs acceptions (en fonction des contextes) :

- le paysage comme objet : il s'agit d'un élément du cadre de vie lié à la perception mais aussi à des représentations partagées, en référence à la définition de la convention de Florence. Le paysage peut être urbain ou rural, naturel ou artificiel, etc.
- le paysage comme projet : lorsque l'objet paysage est vu à la fois comme une ressource pour le territoire, et une finalité, il peut alors faire l'objet d'un projet ;
- le paysage comme démarche : objet de perceptions et de représentations, le paysage peut servir de support pour la participation du public, de facteur de cohérence et de transversalité, et ainsi constituer la base d'une démarche, d'une approche méthodologique pour mettre en œuvre des politiques publiques, construire une stratégie de développement local, orienter l'aménagement d'un territoire.

L'approche paysagère évoquée dans ce document englobe ces trois dimensions : le paysage est l'un des éléments étudiés dans le cadre du diagnostic du territoire (paysage comme objet) ; en tant que l'une de ces ressources, il peut contribuer à son développement (paysage comme projet) ; enfin il peut être utilisé comme un support méthodologique pour assurer la participation et l'implication des différents acteurs (paysage comme démarche).

On le voit, le terme même de paysage est très vaste. En tout état de cause, il ne peut être cantonné à la biodiversité, à la partie « espaces verts » des aménagements, ni à une végétalisation du cadre de vie.

1.2.Principes fondateurs de l'approche paysagère

L'approche paysagère n'a pas pour unique but de protéger les sites d'exception, elle prend en compte l'ensemble des paysages, dans toute leur diversité :

- les paysages remarquables,
- les paysages du quotidien,
- les paysages dégradés.

L'action sur le paysage est également de divers ordres : préservation, gestion ou aménagement. En effet, en fonction des valeurs portées à un territoire, l'objectif pourra être de conserver, **d'accompagner les évolutions, ou de générer des transformations des paysages.**

1.3.Cadre législatif

Depuis les années 90, le cadre législatif incite de plus en plus à la prise en compte du paysage dans les différentes politiques menées sur le territoire.

En 1993, la Loi Paysage¹ stipule que les documents d'urbanisme en particulier doivent prendre en compte « la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution », et introduit également cette préoccupation dans l'ensemble des politiques sectorielles.

En 2000, la Convention Européenne du Paysage (CEP) fait du paysage un élément clé du développement durable et un facteur de cohérence entre les politiques sectorielles. Elle introduit ainsi le paysage en politique, en invitant les Etats Parties à mener des politiques du paysage, définies comme « la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion ou l'aménagement du paysage ». La convention introduit pour ce faire un outil de projet : les **objectifs de qualité paysagère (OQP)**, qui désignent « la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ». Les dimensions politiques et participatives des objectifs de qualité paysagère apparaissent clairement.

Plus récemment, la loi ALUR traduit les ambitions de la CEP dans le droit français et renforce ainsi méthodologiquement la prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme. Dès l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, il est en effet stipulé : « les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer (...) la qualité (...) paysagère ». Cette prise en compte se fait notamment via les SCoT, dont le PADD doit fixer des objectifs de qualité paysagère (L. 122-1-3) et le PLU, dont le PADD doit définir les orientations générales de la politique de paysage (L. 123-1-3).

Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages harmonise l'approche méthodologique retenue dans le code de l'urbanisme, en introduisant les objectifs de qualité paysagère dans le code de l'environnement et en précise la définition.

¹ Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages.

1.4. Enjeux et bénéfices d'une approche paysagère

Dans une approche intercommunale, **le travail sur le paysage permet tout d'abord de renforcer le sentiment d'appartenance à un même territoire partagé.**

Élaborer un projet en s'appuyant sur une approche paysagère incite également à **observer et à questionner les dynamiques naturelles et humaines en cours, ainsi que leur perception par les populations.** Cette approche est donc indissociable d'un **travail sur le terrain**, qui va permettre de réinterroger certains espaces et la manière dont ils sont perçus, pour leur redonner du sens, une valeur (usage, esthétique, ...) et donc une qualité. Ce travail sur le terrain se caractérise par une **dimension sensible, qualitative**, apportée aux sujets techniques.

C'est pourquoi les PLUi élaborés en s'appuyant sur une approche paysagère mobilisent plus particulièrement certains outils et compétences comme l'approche des représentations sociales (pour analyser les usages et saisir les perceptions collectivement partagées par des populations du territoire considéré) ou la visualisation en trois-dimensions (pour faciliter cette approche géographique voire sensible du territoire).

De nombreuses notions techniques gagnent ainsi à être traitées au regard d'un prisme paysager, qui recentre la problématique sur les aspects de perceptions sensibles, plus faciles à appréhender par les élus et la population.

C'est notamment le cas de la consommation d'espace ou de la densité : en travaillant sur les formes urbaines, sur les cônes de vue, et sur l'histoire et la morphologie de l'urbain, il est possible de proposer des mesures de lutte contre l'étalement urbain plus facilement acceptables pour les populations. Les balades, visites et ateliers autour du paysage, mettant en exergue de bons exemples d'aménagement ou de formes urbaines pour sensibiliser utilement les élus et changer les représentations de la densité (dédramatisation, ...).

Illustration : changer les références

Pour le PLUi des Trois-Pays, le PNR a eu un rôle très structurant, via les actions de sensibilisation qu'il a menées. Un voyage d'études a été organisé dans le PNR du Pilat (Rhône-Alpes). Le territoire est confronté aux mêmes problématiques : proximité d'une ville importante (Calais pour les Trois-Pays) avec une agglomération qui se vide au profit de communes rurales qui ne sont pas prêtes. Une partie des élus de Trois-Pays a souhaité stopper l'étalement urbain suite à cette visite, et une étude de préfiguration d'un PAEN² a été lancée.

Cette mise en lumière « douce » de la question de l'étalement urbain via le paysage se retrouve dans la présentation du diagnostic « morphologie urbaine et paysages » : la forme urbaine et l'étalement urbain y sont traités sous l'angle de l'identité rurale (voir illustration ci-dessous).

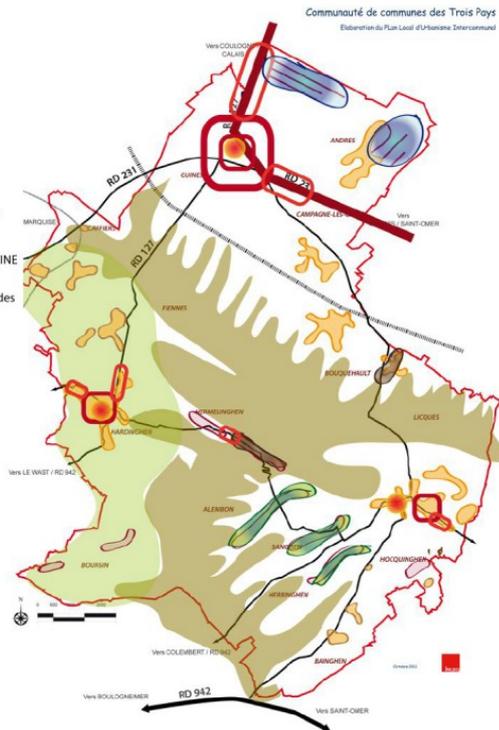
Illustration : PLUi de la communauté de communes des Trois Pays

2D. SYNTHÈSE

Enjeux de développement

- 1. INTERET FORT DE RENFORCEMENT DE L'IDENTITE URBAINE ET PATRIMONIALE:**
- densité urbaine
 - renouvellement urbain
 - maîtrise de l'étalement linéaire
- 2. INTERET FORT DE PRESERVATION DE L'IDENTITE RURALE:**
- maîtrise de l'étalement linéaire/entrée de ville
 - maîtrise de la forme architecturale
- DES VALLEES SECHES
DU MARAIS
DES LIGNES DE CRETE
- 3. CONTROLE DU MITAGE**
- arrêt de l'urbanisation diffuse
 - maîtrise des réhabilitations du patrimoine isolé
- 4. INTERET FORT DE PRESERVATION DU PATRIMOINE ET DES ABORDS**
- gestion du développement urbain aux abords des édifices protégés

- ➔ - Renforcer l'identité urbaine de Guines et dans une moindre mesure d'Hardinghen et de Licques
- ➔ - Stopper l'étalement linéaire des fonds de vallées et maîtriser le mitage dans les campagnes
- ➔ - Préserver le patrimoine bâti identitaire au sein des bourg relais



Le paysage constitue également une clé d'entrée utile pour **réinterroger les lisières, les zones d'interface** sur lesquelles se jouent la plupart des grands enjeux paysagers. Il s'agit par exemple :

- des entrées de villes, caractérisées par des aménagements dédiés à la voiture, par l'absence de qualité architecturale et urbaine et par la présence forte de panneaux publicitaires ;
- des franges entre terres agricoles et espaces urbanisés, dans lesquels il est utile de définir les limites de la ville ;
- des abords de projets d'aménagement qui participent à la gestion des eaux pluviales (jardins de pluie, noues, ...) ;

Il est nécessaire de donner du sens à tous les espaces, pour non seulement éviter les conflits d'usage, mais tirer parti de leur richesse potentielle et qualifier tous les territoires.

De même, **l'approche paysagère incite à travailler sur les axes structurants, les points de repères** qui structurent l'espace, impactant la lisibilité du paysage.

2. Boîte à outils de la démarche paysagère

La démarche paysagère s'articule autour de deux types d'outils, qui peuvent être mobilisés dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi :

- Des outils au service de la connaissance des paysages
- Des outils au service de l'élaboration du projet territorial

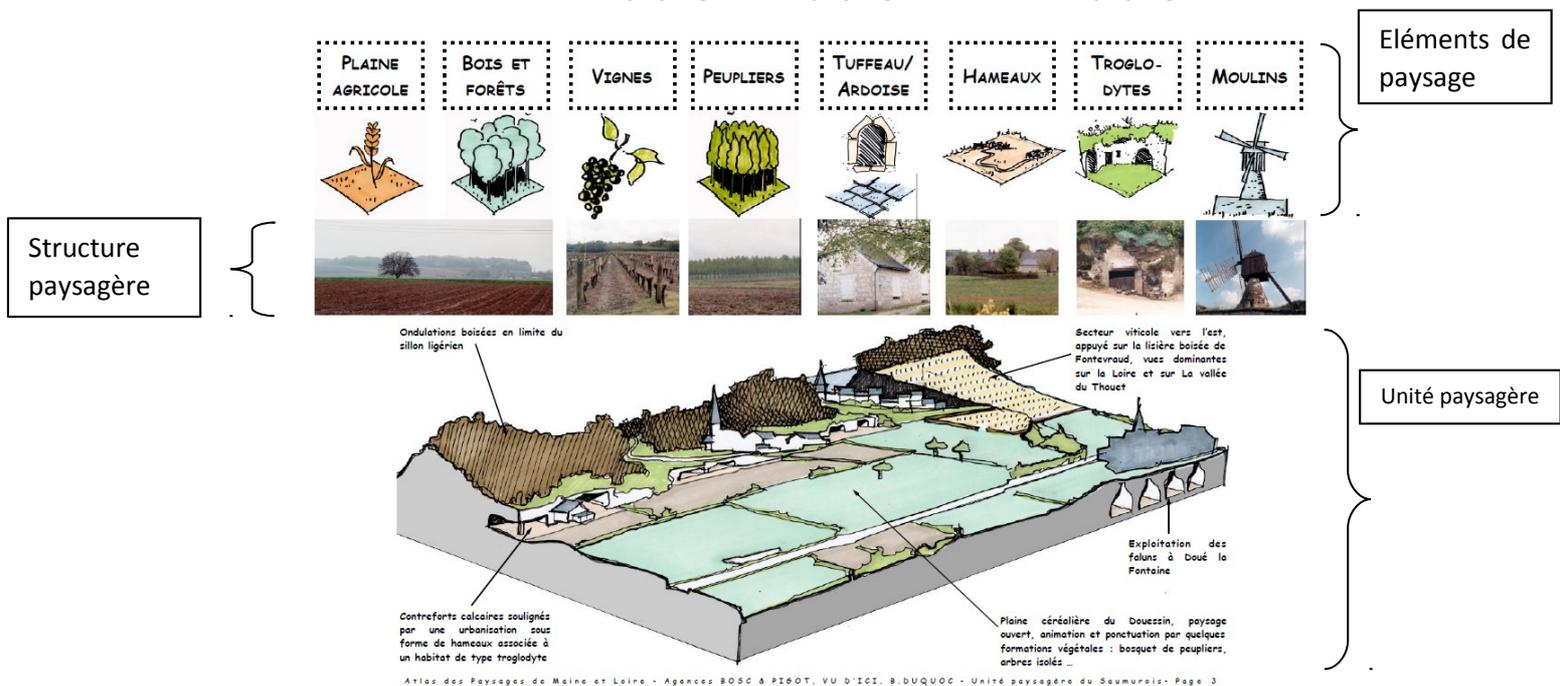
2.1. Les outils au service de la connaissance : unités paysagères, structures paysagères et éléments de paysage

2.1.1. La méthode : Identifier et qualifier les unités et les structures paysagères, ainsi que leurs dynamiques

L'analyse du paysage passe en premier lieu par l'identification et la caractérisation de trois types d'éléments :

- les **éléments du paysage** sont les objets présents dans l'espace géographique que l'on va retenir d'un territoire (ex : les lavandes en Provence) ; ils peuvent être ponctuels, ou participer aux structures paysagères ;
- les **structures paysagères** correspondent aux systèmes qui relient les éléments du paysage entre eux ; elles constituent les traits caractéristiques des unités paysagères.
- les **unités paysagères**, sont des portions d'espace homogènes et cohérentes au regard du paysage ;

Illustration : éléments du paysage, unité paysagère et structure paysagère



Pour rendre compte de cette analyse, le bloc-diagramme est un outil utile et pédagogique qui représente schématiquement les traits structurants d'un paysage (une unité paysagère). Ce mode de représentation remplace à la fois une vision cartographique (en deux dimensions), une coupe (qui montre le relief) et un croquis (qui schématise plutôt un angle de vue).

Illustration : le bloc-diagramme de Longeron

Sur cette illustration, sont représentés les éléments de paysages (dont certains sont des éléments ponctuels : « la chapelle en repère » par exemple) et les structures paysagères (exemple : la vallée encaissée boisée) marquants de cette unité.

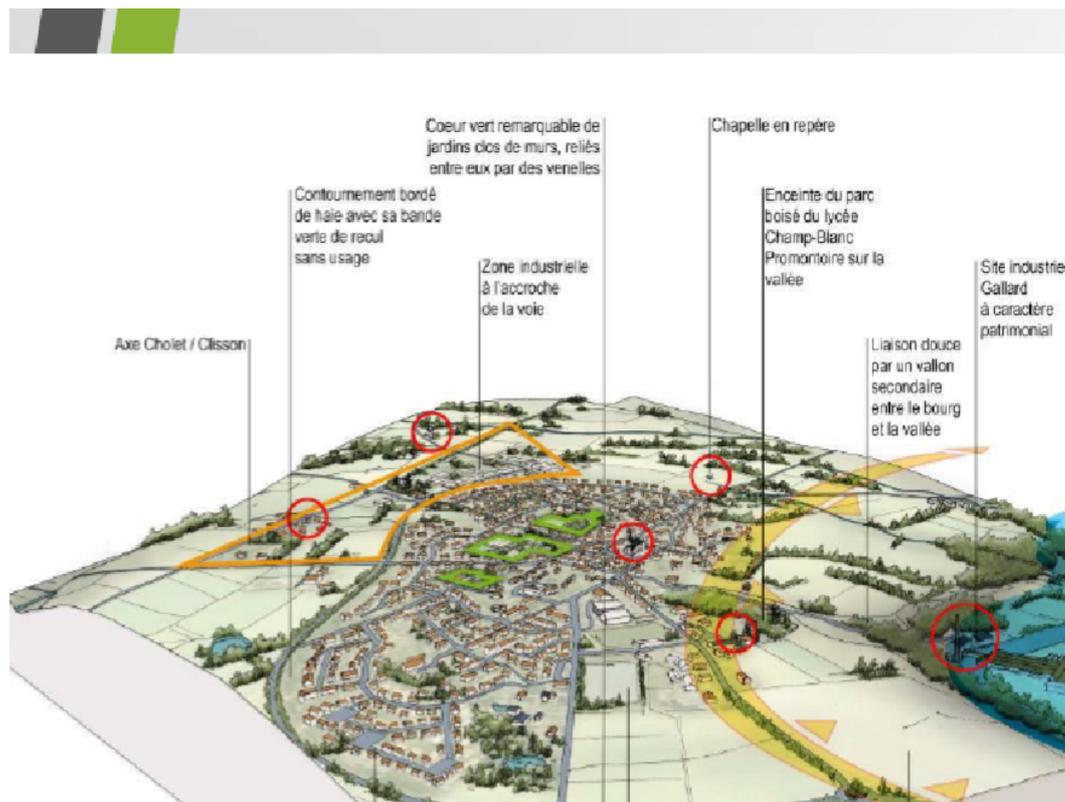


Illustration : Analyse paysagère à l'échelle communale dans le cadre d'un PLUi (Vu d'ici)

Les paysages évoluent, et il est important de rendre compte de cette évolution. **L'étude des dynamiques paysagères** (dynamiques constatées et pressenties) permet donc d'identifier les enjeux du territoire dans la durée. Il s'agit d'identifier les menaces ou les opportunités potentiels pour un paysage (ex : fermeture du paysage, mitage, urbanisation des lignes de crête....) et de décider de les prévenir, de les contrer ou encore de les accompagner.

Enfin, la qualification des paysages et de leurs dynamiques permet de mettre en lumière les représentations qu'en ont les différents acteurs. Il s'agit de faire s'exprimer les populations sur les valeurs attachées aux paysages : valeurs esthétiques, symboliques, culturelles, économiques, etc. L'objectif est aussi d'explicitier les contradictions éventuelles. Il s'agit d'un travail participatif, rassemblant toutes les parties prenantes (acteurs économiques, habitants, élus...).

2.1.2. Les ressources mobilisables en matière de connaissance : les atlas de paysages

Les atlas de paysage, réalisés à l'échelle du département ou de la région, identifient les différentes unités paysagères du territoire. Ils en précisent les structures paysagères, les dynamiques et identifient les enjeux pour chacune d'entre elles. Ce sont des documents de connaissance à mobiliser utilement en amont de l'élaboration des projets de territoire. 93% du territoire est aujourd'hui couvert par ces atlas.

2.2. Les outils au service de l'élaboration du projet de territoire : les objectifs de qualité paysagère

2.2.1. Présentation des objectifs de qualité paysagère

Les objectifs de qualité paysagère correspondent aux orientations que le territoire se fixe en matière de paysage, pour répondre à des préoccupations de qualité du cadre de vie. Il s'agit de grandes lignes qui permettront de guider l'évolution des paysages dans le sens souhaité et présideront à l'élaboration des projets stratégiques ou ponctuels, en cours ou à venir.

Traduisant un projet spécifique à un paysage donné, ils portent en particulier sur des structures paysagères ou des éléments de paysage identifiés et peuvent être formulés de manière à mettre en cohérence, spatialement, différents enjeux auxquels doit répondre un PLUi.

Les objectifs de qualité paysagère peuvent répondre à des enjeux différents en fonction des paysages considérés (des paysages les plus remarquables aux paysages les plus dégradés) : protection, gestion ou aménagement. Dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi, qui vise à formaliser les règles d'occupation du sol, on s'attachera plus particulièrement à la définition d'objectifs de qualité paysagère relatifs à la protection ou à l'aménagement.

Ces orientations pourront viser à conserver, à accompagner les évolutions, ou au contraire à générer des transformations des paysages. Elles devront être réalistes au regard des autres enjeux en présence et des moyens à mettre en œuvre pour y répondre. Elles devront aussi être partagées sur le territoire.

Illustration : des objectifs de qualité paysagère pour mieux prendre en compte la topographie des sites

Le SCoT du Boulonnais définit des objectifs de qualité paysagère à appliquer dans le cadre des PLUi : « La trame urbaine liée à la topographie est un élément spécifique du paysage de l'agglomération de Boulogne : une mise en valeur du relief est à rechercher dans les PLU intercommunaux, notamment par l'aménagement d'espaces publics s'appuyant sur des jeux de niveaux ». « Les villages situés en plateau devront être contenus dans une enveloppe compacte, de manière à conserver la grande ouverture du paysage ».

2.2.2.Ressources mobilisables pour définir ses objectifs de qualité paysagère

Pour définir les objectifs de qualité paysagère de leur territoire, les rédacteurs du PLUi peuvent s'appuyer sur plusieurs documents :

- Les chartes des PNR, qui doivent formuler des orientations en matière de paysage
- Les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) qui doivent, depuis la loi ALUR, formuler eux aussi des OQP, avec lesquels les PLUi doivent être compatibles.
- Enfin les plans de paysage, élaborés à l'échelle intercommunale ou communale, formulent les OQP, et définissent, dans le cadre d'un programme d'action, les interventions spécifiques pour les atteindre.

3. Mobiliser la démarche paysagère dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi

Au-delà du traitement des paysages comme objet ou thématique du PLUi, il pourra être envisagé de traiter le paysage de manière **intégrée et transversale**, de l'utiliser comme fil rouge du projet de territoire, que cette dimension paysagère soit fortement affichée en tant que telle ou non.



Illustration du PLUi de Lintercom Lisieux Pays d'Auge :

Toutes les thématiques du PLUi ont été colorées d'une sensibilité paysagère, le paysage transparait donc partout sans être traité en tant que tel. Les débats ont notamment eu lieu sur le terrain, donc le paysage vécu a été abordé. « Je n'ai jamais aussi bien parlé du paysage que lorsque je n'en parlais pas » (citation de Boris Menguy).

Comme dans toute démarche de PLUi, quelle que soit l'approche utilisée, le chef de projet devra assurer une animation solide de l'ensemble des acteurs, avec un regard transversal et capable d'articuler l'ensemble des sujets.

3.1. Se fixer des objectifs de qualité paysagère au niveau macro (PADD)

Les **OQP (objectifs de qualité paysagère)** ont donc toute leur place dans le PADD, qui doit définir les orientations générales de la politique paysagère (L. 123-1-3).

Ces orientations paysagères peuvent utilement être spatialisées dès le PADD (par exemple à travers un schéma de principe, une carte légendée,...). Cette pratique graphique facilite notamment, au cours du processus, la concertation avec les communes (vertu du document graphique).

Illustration du PLUi de La Terre 2 Caps :

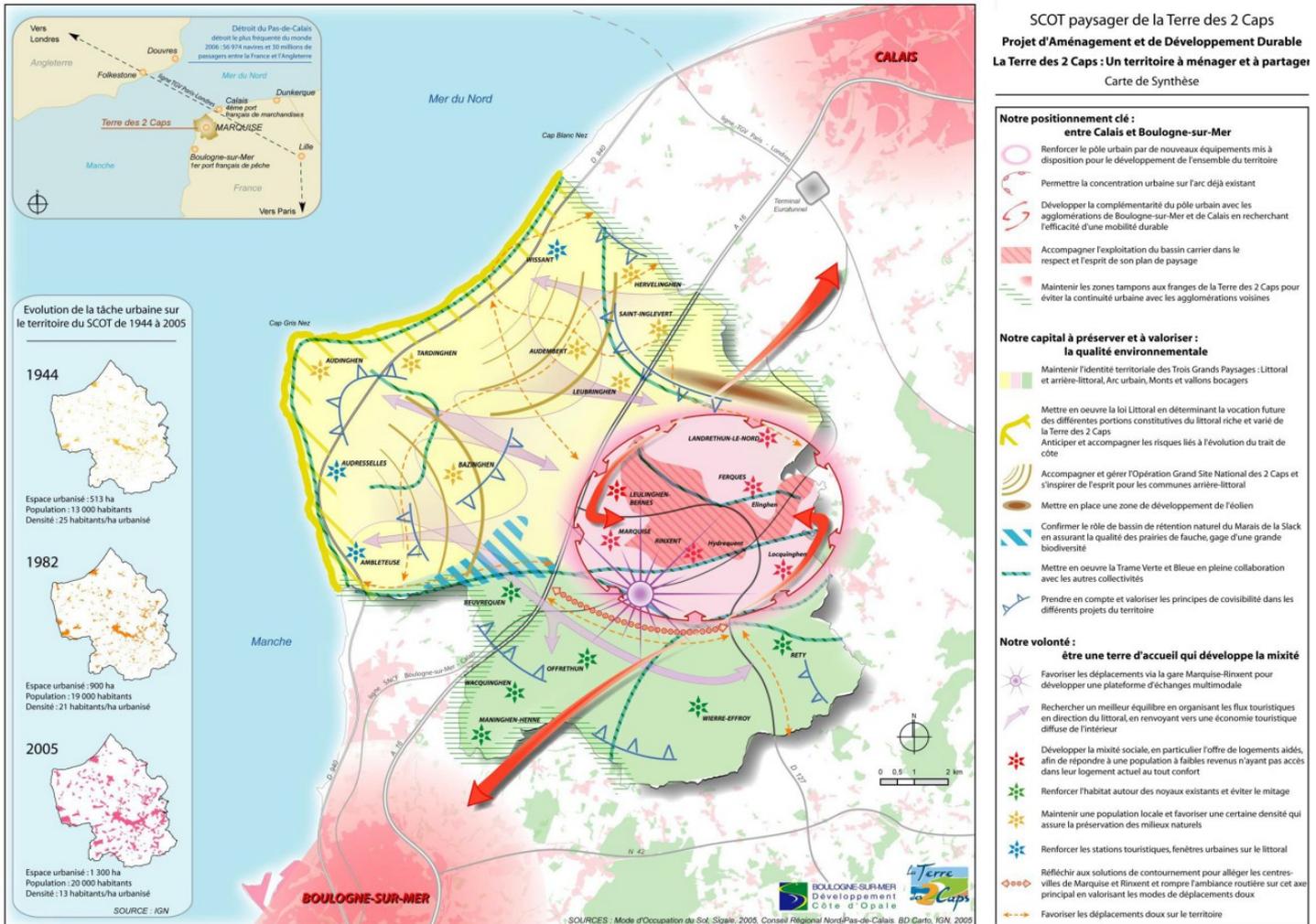
Le territoire de la Terre des 2 Caps (Pas-de-Calais) mène depuis longtemps des politiques paysagères, avec à l'origine le besoin d'intégration d'un bassin carrier dans le milieu naturel environnant. Pour répondre à cet enjeu, un projet de territoire sur 30 ans (1993 – 2023) a été réalisé, et l'ensemble des outils d'urbanisme s'articulent autour de ce projet aujourd'hui. Au terme de « SCoT » a par exemple été accolé l'adjectif « Paysager ».

La question paysagère infuse donc naturellement le PLUi. Le premier axe du PADD s'intitule « Envisager l'évolution des usages du sol en confortant l'armature paysagère du territoire », et la carte de synthèse du PADD du SCoT (illustration) est reprise dans le PADD du PLUi, et structure le territoire selon les unités paysagères. Pour chacune de ces entités, les objectifs de développement de l'urbanisation du PLUi sont adaptés :

- dans le bassin carrier, lieu principal du développement de la communauté de communes, l'accent est mis sur la réponse aux besoins en logements ;
- dans le secteur littoral, les objectifs visent à concilier rayonnement des stations touristiques et maintien de la population locale, tout en respectant une certaine densité pour préserver les milieux naturels, riches dans cette partie du territoire ;

- dans l'arrière pays, l'objectif est de garder le fonctionnement de l'urbanisation en bourgs et hameaux, et d'éviter le mitage, pour préserver l'activité agricole et les caractéristiques paysagères.

Les objectifs transversaux du PADD ont ensuite été rédigés au regard des enjeux paysagers du territoire.



L'approche paysagère mise en œuvre à la Terre des 2 Caps a notamment veillé à ne diaboliser aucune forme urbaine. Ainsi, les espaces pavillonnaires périurbains constituent par exemple des réalités sociales, politiques et historiques à prendre en compte, de manière à en accompagner l'évolution sans pour autant les stigmatiser.

Point de vigilance : L'approche paysagère est souvent très ambitieuse dans les rapports de présentation et le PADD, mais les intercommunalités ont beaucoup de difficultés à conserver cette substantifique moelle au niveau de la traduction dans les pièces opposables et certains PLUi ne prennent pas en compte les éléments du diagnostic et du PADD (les OQP) dans les pièces opérationnelles (OAP, règlement, zonage). Tout le bénéfice de l'approche risque alors d'être perdu, alors que de nombreux leviers sont accessibles pour mettre en œuvre concrètement les ambitions paysagères, notamment dans les OAP.

3.2. Développer des Orientations d'Aménagement et de Programmation

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) s'imposent avec un rapport de compatibilité aux autorisations d'urbanisme. L'article L123-1-4 du Code de l'urbanisme, dans son premier alinéa, définit le contenu des OAP :

« En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. (...) »

Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. (...) »

Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. »

La traduction de cette définition dans les PLUi donne lieu à deux grands types d'OAP :

- les **OAP aménagement**, s'appliquant sur des « quartiers ou des secteurs » urbains ou à urbanisés, contiennent généralement des schémas d'aménagement qui se prêtent à la traduction territorialisée des objectifs fixés dans le PADD ;
- les **OAP thématiques**, couvrent souvent l'ensemble du territoire de l'EPCI et mettent en cohérence des dispositions relatives à une politique particulière. Les plus fréquentes sont les OAP déplacement ou habitat dans le cadre d'un PLUi tenant lieu de PDU ou de PLH, mais certaines communautés ont souhaité mettre en avant d'autres orientations autour d'un thème (ex : OAP environnement à Brest métropole, OAP centralités et OAP patrimoine Unesco à Angers...)

Les OAP aménagement

Les OAP aménagement comprennent des dispositions portant sur l'aménagement d'un secteur particulier. A ce titre, elles contribuent notamment à traduire les objectifs de qualité paysagère, avec par exemple des orientations pour ancrer un nouveau quartier dans un tissu existant, à la manière d'une greffe qu'on fait prendre, ou alors pour mettre en valeur un élément de paysage à forte valeur, etc... L'entrée paysagère invite à formuler des orientations sur les espaces verts, mais aussi sur le tracé des réseaux, sur la forme urbaine, etc.

Au cœur des OAP Aménagement se trouve la **représentation graphique**, qui peut être traitée de différentes manières : un dessin très schématique ou crayonné invite par exemple à développer un projet, à se le réapproprié, comme dans l'illustration ci-dessous (Vère-Grésigne). À l'inverse, une représentation précise peut laisser entendre que le projet est terminé et figé.

Illustrations : recréer un urbanisme rural

Les OAP du PLUi de Vère-Grésigne permettent de détailler la forme urbaine attendue dans les territoires à faible densité.

Le principe d'urbanisation est ici constitué d'un front bâti, avec une trame jardinée bordée d'une haie champêtre.



Légendes

Bande d'implantation du bâti	Voie à créer
Bande d'implantation des jardins et tracé parcellaire	Alignement d'arbres à planter
Haies champêtres à planter à l'arrière des jardins	Arbre isolé à planter

Au-delà de précision du projet, il est nécessaire de clarifier ses intentions par **une légende claire** et par **les parties écrites** des OAP.

Illustration : OAP en milieu urbain

Les OAP « Frange Est du Parc » du PLU de Vitry sur Seine donnent des indications sans figer le projet. Si les contours de la ZAC et les zones bâties sont clairement identifiées, les principes d'aménagement sont plutôt esquissés.

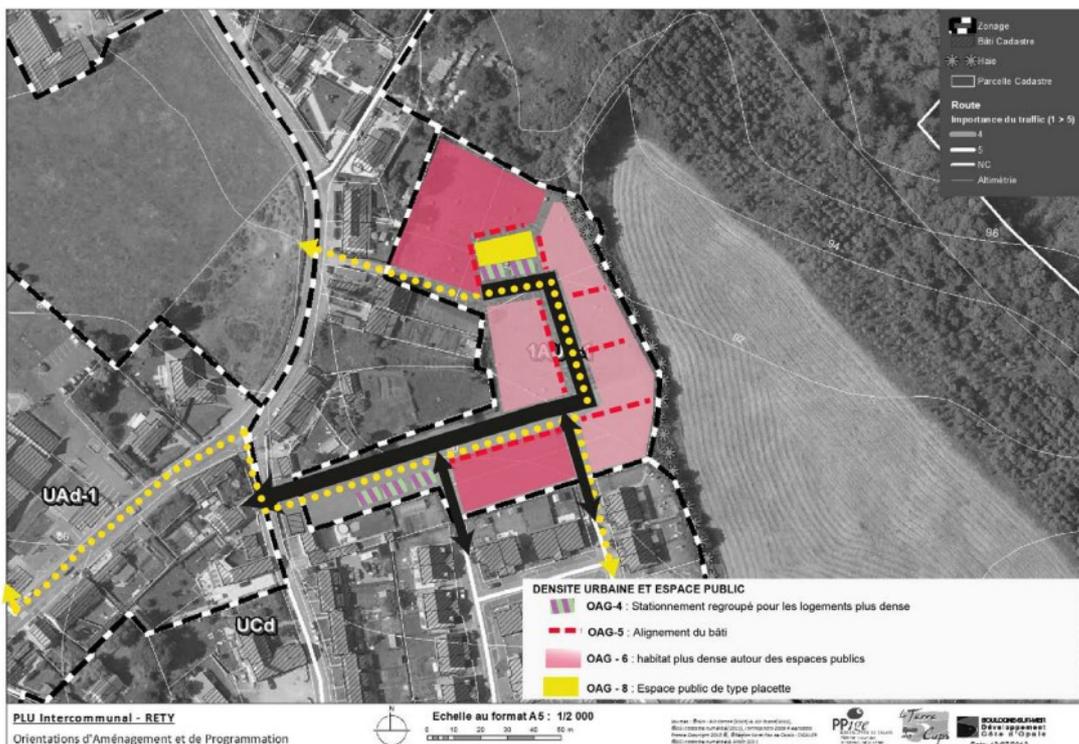
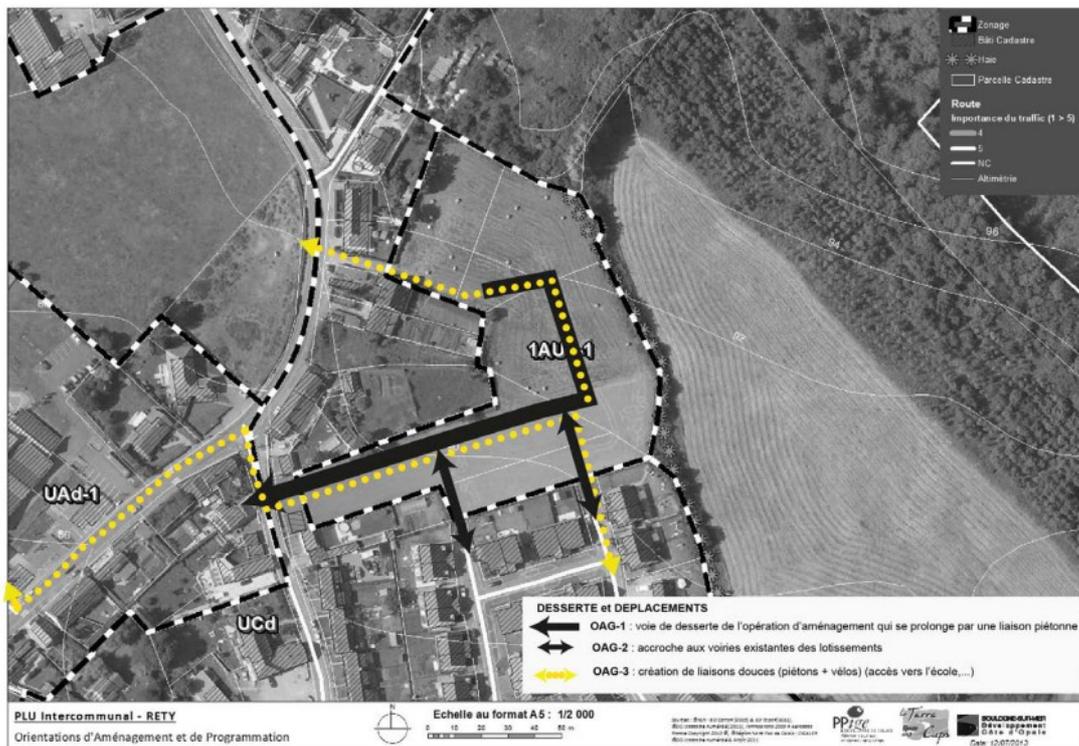


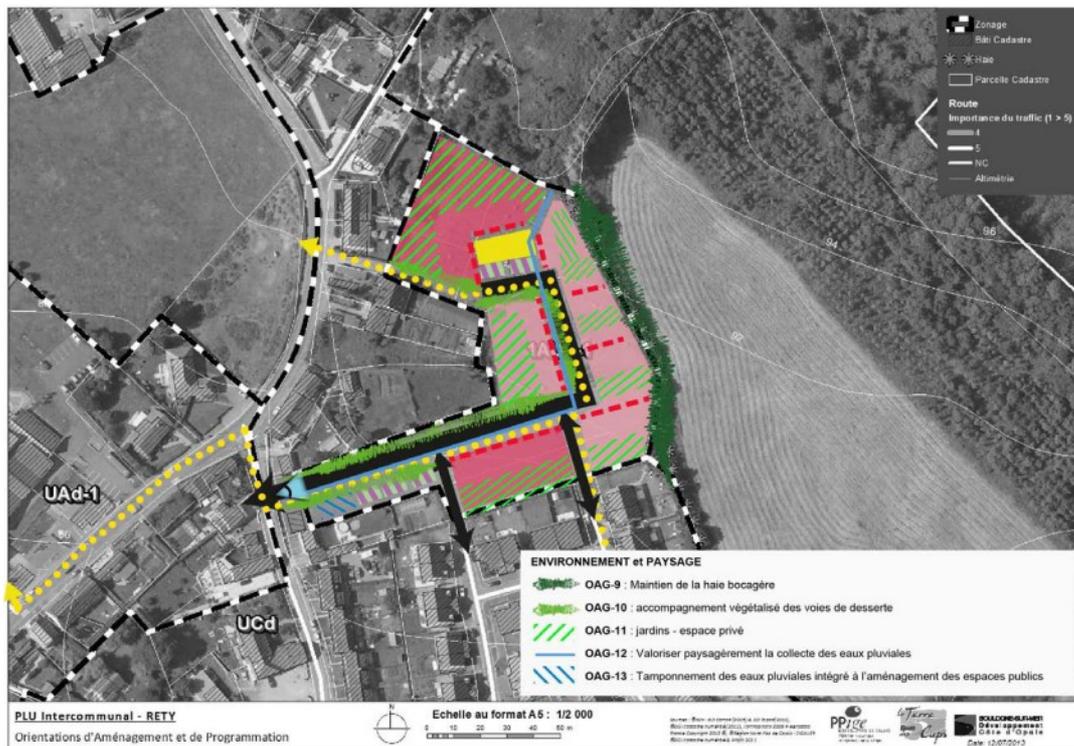
Principes de composition urbaine	Principes de liaisons	Principes d'aménagement	Éléments de contexte
Préservation des vues et perspectives	Intention de liaison à conforter ou à créer	Maille environnementale	Limite communale
		Eco-connecteurs	Périmètre de la ZAC Rouge de Lille
		Végétalisation des coeurs d'îlot	Nouvelles constructions
		Espace de respiration	Trame viaire existante
			Parc des Lîles

Illustration : certaines OAP permettent d'aborder, par étapes, tous les aspects d'un projet global

Les OAP Aménagement du PLUi de la Terre des 2 Caps contiennent plusieurs schémas permettant de comprendre les différentes dimensions du projet global au départ : les déplacements, l'urbain, l'environnement et les paysages.

Voici par exemple les trois schémas de l'OAP Bois des Saules à Réty.





La rédaction d'un PLUi étant souvent sujette à de nombreuses itérations et variations, un contrôle de cohérence entre les OAP Aménagement d'une part et les orientations du PADD, les OAP thématiques et le règlement d'autre part pourra être effectué en fin de démarche, afin de s'assurer que des contradictions ne persistent pas, lesquelles viendraient fragiliser la portée juridique du document.

Les OAP thématiques

La dimension paysagère fait rarement l'objet d'OAP dédiées. La charge de travail supplémentaire générée n'apparaît pas toujours nécessaire si les objectifs de qualité paysagère ont été suffisamment explicités dans le PADD, puis traduits dans les OAP aménagement et le règlement. Cet outil peut cependant présenter plusieurs intérêts :

- mettre en avant spécifiquement la stratégie paysagère du territoire, l'expliciter et lui donner une portée ;
- effectuer un zoom sur **un enjeu paysager spécifique à l'échelle de tout le territoire** (c'est le cas par exemple des chemins dans le PLUi de la Communauté Urbaine de Cherbourg – cf ci-dessous).

Illustration : les chemins comme frontière à la ville ?

Le PLUi de la Communauté Urbaine de Cherbourg souhaite favoriser les loisirs dans les espaces naturels par des aménagements légers. Des OAP spécifiques aux chemins, qui marquent le passage d'une zone urbaine à une zone agricole et naturelle, ont donc été rédigées. Ces OAP demandent notamment de « respecter pour tout projet la composition existante du chemin ».



Illustration : des OAP qui font le lien entre les enjeux paysagers sur un large territoire

Dans le PLUi de la communauté de communes Cœur Côte Fleurie, des OAP portant sur le projet paysager permettent de représenter et d'explicitier les orientations sur un secteur plus vaste que celui des OAP aménagement.

Dans le cas du Mont Canisy (Illustration), ces OAP font le lien entre plusieurs problématiques paysagères : cônes de vue, haies à maintenir, coupures d'urbanisation, armature bocagère, etc. Les orientations s'appliquent aussi au bâti, avec par exemple la limitation des hauteurs sur les coteaux.

Enfin, les OAP Paysage sont en lien direct avec les OAP Aménagement. L'OAP sur l'Eco-parc artisanal de Tourgéville, par exemple, reprend les principes de protection des haies et de création d'un maillage bocager pénétrant.



- | | | |
|--|--|---|
| Limite de la Communauté de Communes | Pôle majeur de biodiversité | Point de vue remarquable |
| Limite de l'agglomération à l'intérieure de laquelle doit être contenue l'urbanisation | Corridor écologique | Secteur situé entre les côtes 55 et 90 et qui, de par sa pente, offre une exposition privilégiée où les constructions peuvent porter atteinte au paysage. |
| Coupure d'urbanisation | Haie à conserver | Contenir la hauteur du bâti pour dégager les lignes de crête |
| Monument remarquable | Maintien d'une armature bocagère arborée | Secteur de densité faible, maintien et renforcement des boisements |
| | Cours d'eau | |

Illustration – PLUi de Cœur Cote Fleurie, OAP sur le projetpaysager des trois collines - Mont Canisy

3.3. Le règlement et zonage : des outils moins utilisés

Les OAP constituent un outil particulièrement approprié pour mettre en œuvre une démarche paysagère, dans la mesure où elles permettent de donner des orientations sans contraindre trop fortement des projets ultérieurs.

Mais **le règlement**, dans sa partie écrite comme dans sa partie graphique – le zonage, **permet de traduire de façon plus forte certains aspects des objectifs de qualité paysagère, car il est opposable en conformité** aux autorisations d'urbanisme. En ce sens, il peut être mobilisé pour traduire des objectifs de qualité paysagère notamment quand il s'agit **d'enjeux de protection**.

Les outils mobilisables dans le règlement

La loi ALUR a introduit la qualité paysagère dans le règlement du PLU, qui peut :

« Déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords, afin de **contribuer à la qualité architecturale et paysagère** (...). » (L123-1-5 III – 1° du code de l'urbanisme)

Le règlement peut également « Identifier et localiser les éléments de paysage (...) à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier. » (L123-1-5 III – 2° du code de l'urbanisme)

Un extrait du guide de la Mission Bassin Minier explique bien l'intérêt et les limites de l'utilisation du règlement : « Le règlement du PLU permet d'aller relativement loin ; **il faut donc être vigilant à ne pas formuler des prescriptions qui figeraient trop le projet et seraient ainsi contre-productives**. Un règlement très contraignant doit être fondé sur une analyse très précise et des prescriptions sûres. Les règles doivent être simples et bien « mesurées » par rapport aux éléments essentiels qui font la qualité et l'harmonie du patrimoine considéré. **Plus le règlement est précis et prescriptif, plus le travail amont d'identification du patrimoine, d'analyse architecturale urbaine et paysagère doit être poussé.** ³» (p. 49)

Illustration de Grand Poitiers : l'utilisation de l'article 11

Grand Poitiers a fait le choix d'un règlement qui se rapproche au maximum d'une réglementation par les objectifs, permettant de concilier l'aspect prescriptif du règlement et les marges de manœuvre laissées aux porteurs de projet. Ce choix se manifeste notamment dans la rédaction retenue pour l'article 11 du règlement :

« article 11 – aspect extérieur

Les constructions par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou leur aspect extérieur ne doivent pas porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

Les projets devront présenter une composition urbaine cohérente avec l'environnement bâti (hauteur, volumes, emprise, espaces libres, ...).

Toute extension contiguë de bâtiment et toute construction annexe doit préserver l'harmonie avec l'existant. Cela n'interdit pas qu'une extension présentant une architecture moderne soit adjointe à un bâtiment ancien. (...) »

Dans le secteur U1p, s'appliquent de plus les prescriptions suivantes :

- Dans le cas d'une construction nouvelle, la plus grande liberté de conception architecturale est laissée, dans le respect des divers articles du règlement, pour que l'architecture proposée ait l'expression de son temps. Le principe de base est que l'architecture nouvelle doit être contemporaine.
- Cependant, dans les ensembles de très grande qualité architecturale, l'architecture doit faire appel à des matériaux utilisés sur les constructions anciennes, dans un souci de continuité affirmée, tout en recourant à un vocabulaire architectural susceptible d'exprimer notre époque.

³ guide « Plan local d'urbanisme et patrimoine minier inscrit » de la Mission Bassin Minier ; page 49

- La nouvelle construction doit respecter les caractéristiques du contexte dans lequel elle s'intègre.
- L'architecture de la nouvelle construction doit participer à la continuité urbaine et non créer un accident ; cette notion d'accident ou de singularité peut seulement s'appliquer à des constructions ayant une haute valeur symbolique comme certains édifices publics. La volumétrie, les rythmes d'architecture (découpage par niveau, percements verticaux) et les couleurs générales (de la toiture et de la façade) doivent être cohérents avec ceux des constructions voisines.
- Pour la composition des façades, la nouvelle construction doit donc exprimer l'époque contemporaine et recourir à des détails d'aujourd'hui sans que soient mis en cause les rythmes généraux de l'environnement.

Une traduction dans le zonage

Le zonage, quelle que soit la zone mobilisée, contribue à traduire dans le PLUi la stratégie paysagère du territoire (définition de l'enveloppe urbaine, limitation de l'urbanisation pour maintenir ouverts des espaces, ...). Pour prendre en compte de façon graphique des spécificités des paysages, et dans une logique de ménager des espaces ouverts par exemple, il peut être utile de définir des sous-zones agricole ou naturelle inconstructibles (cf illustration).

Illustration de la CC Cœur de Puisaye (Bougogne) : le sous-zonage

Dans le PLUi de la CC Cœur de Puisaye, des sous-zones Ap et Np correspondent à des zones A et N situées dans des secteurs dits « à valeur paysagère ou patrimoniale », et le règlement stipule par exemple que la zone Ap est une « zone agricole non constructible pour des raisons patrimoniales (culturelles et historiques ou richesse du sous-sol) et /ou paysagères particulières. Il s'agit en effet d'une part, de préserver les gisements potentiels ou supposés du sous sol (ocre notamment), d'autre part de maintenir des espaces de dégagement visuels libres de toutes constructions dans les espaces d'accompagnement faisant écran d'éléments de patrimoine (autour d'anciens parcs de châteaux notamment) et dans les aires de visibilité sensibles du grand paysage. »



	A : Agricole
	Acb : Agricole en corridor biologique
	Ap : Agricole situé dans un secteur à valeur paysagère ou patrimoniale
	Azh : Agricole en zone humide

Illustration – Zonage du PLUi de la communauté de communes Cœur de Puisaye

4. Faire vivre l'approche paysagère du projet de territoire

Une fois le PLUi approuvé, il est nécessaire d'assurer le suivi de la mise en œuvre pour garantir la pérennité de l'approche paysagère. Ce suivi est d'autant plus important quand les OAP ou le règlement imposent des aménagements susceptibles de ne plus être respectés par les propriétaires, une fois les autorisations délivrées (exemple : non fermeture de parcelle à la rue). Si la stratégie foncière et le portage politique constituent des facteurs de réussite évidents (comme pour d'autres aspects du PLUi), d'autres existent, que nous allons détailler dans cette partie.

4.1. Une démarche partagée

L'approche paysagère permet de donner un cadrage qualitatif aux projets en élaboration. On a vu que cela pouvait être facilité par des OAP aménagement qui donnent des principes schématiques, et un règlement bien calibré.

Mais la constitution d'un cadre donnant de la marge de manœuvre aux projets nécessite en complément un accompagnement de ces projets par la collectivité, voire une négociation. Il ne s'agit pas de laisser toute liberté aux opérateurs.

Illustration de Grand Poitiers : l'urbanisme négocié

A Poitiers, la collectivité a fait le choix de privilégier un urbanisme négocié, adossé sur une charte signée avec les promoteurs. Ceux-ci sont encouragés à dialoguer autour du projet, à la fois avec la collectivité elle-même, et avec les riverains. Le règlement du PLU est rédigé sous forme d'objectifs, notamment en ce qui concerne l'article 11. Un important travail de montée en compétence des personnels en charge de l'instruction des permis est donc en cours, de manière à leur donner les outils pour analyser les projets au regard de ces objectifs.

Un accompagnement peut également être mis en place auprès de la population. La communauté de communes de Desvres-Samer souhaite par exemple mettre un architecte conseil à disposition des pétitionnaires.

4.2. Anticiper puis accompagner les acteurs de la mise en œuvre et faire perdurer une culture du paysage

L'implication, au cours des travaux d'élaboration du PLUi, des personnes qui en assureront la mise en œuvre constitue une bonne pratique vivement appréciée, car elle leur permettra de s'approprier les orientations et objectifs de qualité paysagère formulés.

Illustration de Grand Poitiers : l'association des services en interne

Les services en charge du PLUi de Grand Poitiers ont associé les autres services (espaces verts, instruction des permis de construire) en les formant notamment à l'urbanisme de projet pour qu'ils puissent appréhender puis porter les enjeux paysagers. Cela permet de ne pas recruter d'acteurs nouveaux pour animer le document, mais de le faire porter par l'ensemble des services en place, mais cela demande un investissement en formation.

L'élaboration d'un PLUi s'inscrit dans un large processus au cours duquel une culture paysagère peut être progressivement installée chez les différentes parties prenantes de l'élaboration du document. L'enjeu pourra être, pour aller plus loin, de créer les conditions permettant à cette culture de perdurer dans le temps. Différents outils peuvent ainsi participer à créer et faire perdurer cette culture : des formations, des instances pérennes de travail, des outils de communication (logo, slogans, poster explicitant la stratégie paysagère du territoire), etc.

5. Conclusion

Les unités paysagères dépassant fréquemment le cadre strictement communal, les politiques paysagères locales déploient tout leur potentiel dans le cadre de l'élaboration d'un PLU **intercommunal**.

Par ailleurs, une meilleure prise en compte des paysages dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi, en s'appuyant notamment sur la définition d'objectifs de qualité paysagère, aide à **trouver de nouvelles réponses aux problématiques d'urbanisation**, comme l'extension des villages, par exemple en définissant des valeurs partagées. Les préoccupations de qualité du cadre de vie, auxquelles l'approche paysagère apporte des réponses, peuvent enrichir quasiment toutes les politiques portées par un PLUi. Le caractère facilement perceptible du paysage en fait une **clé d'entrée attractive pour les élus et les habitants** et les techniques d'animation innovantes (visites, ateliers...) permettent de rendre concrètes l'élaboration et les raisons d'être du PLUi.

6. Bibliographie sélective

- [Fiche méthodologique pour l'élaboration d'un Plan de paysage, Club Plans de paysage](#)
- [Les Atlas de paysages : Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages](#)
- Club PLUi : Brochure PLUi et Paysage (accessible [ici](#) - utilisateur : plui, mot de passe : extr@plui)
- Guide « Prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme », DRIEE Île-de-France, 2013
- Fiche « ALUR : le paysage dans les documents d'urbanisme », MEDDE, 2014 (http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur_fiche_paysage_et_documents_d_urbanisme.pdf)
- Plan local d'urbanisme et patrimoine minier inscrit, Les cahiers techniques de la Mission Bassin Minier, janvier 2014 (<http://www.missionbassinminier.org/ressources/etudes-documents-techniques/patrimoine.html>)