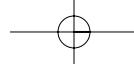


## ***Mairie-conseils - Caisse des Dépôts***

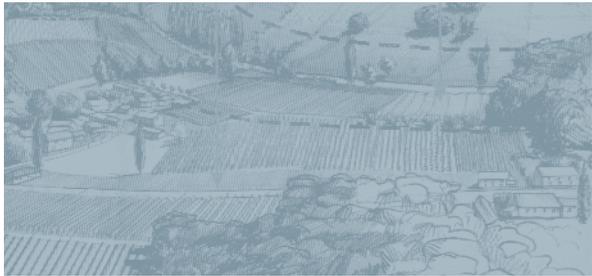
### **Département Partenariats et Territoires**

72 avenue Pierre Mendès - France • 75914 Paris cedex 13  
Tél. : 01 58 50 75 75 • Fax : 01 58 50 06 83

Référence catalogue des publications de Mairie-conseils : E68



## *Mairie-conseils*



# Paysage et documents d'urbanisme

Nouveaux enjeux - nouveaux outils - nouvelles responsabilités des élus

UN SERVICE



**Caisse  
des Dépôts**





## Sources

Ce dossier de synthèse s'inscrit dans le cadre de la réflexion menée par Mairie-conseils sur les politiques intercommunales en matière de paysage et d'urbanisme. Elle repose sur l'expérience concrète des groupements qui participent au Réseau Paysage et Intercommunalité animé par Mairie-conseils depuis 1998 et plus particulièrement sur deux sessions de formation et d'échange :

- la session de formation organisée en partenariat avec l'Institut de Formation de l'Environnement (IFORE) les 6 et 7 juillet 2004 sur le thème « Communautés de communes, paysage et documents d'urbanisme »,
- les rencontres organisées par le Réseau Paysage et Intercommunalités les 14 et 15 décembre 2004 sur le thème de « la prise en compte des formes urbaines et paysagères et leur traduction dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les projets d'aménagement ».

Ces deux rencontres, auxquelles ont participé des élus et des chargés de mission de structures intercommunales, ainsi que des agents de l'État, ont associé les témoignages de collectivités et les interventions d'architectes-urbanistes et de paysagistes agissant en conseil opérationnel auprès des collectivités (études urbaines, réalisation de documents d'urbanisme...).

Photos : La documentation française / Foléa-Gautier / David Merle



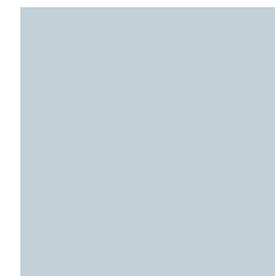
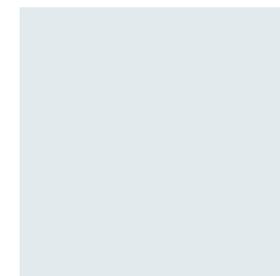
**Ce dossier a été rédigé par** Anne Vourc'h (Urbanis) et Yves Gorgeu (Mairie-conseils - Caisse des Dépôts), sur la base de contributions apportées par **Anne Gentil** (Urbicand), **Régis Ambroise** (Ministère de l'Agriculture), **Aurélien Tournier** (Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges), **Monique Cassé** (syndicat intercommunal du Golfe du Morbihan), **Marion Le Berre** (Territoires en mouvement), **Philippe Auger** (syndicat mixte du Schéma directeur de la région grenobloise), **Valéry Brandela** (Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine), **Bernard Drobenko** (Crideau).

# Paysage et documents d'urbanisme

Nouveaux enjeux - nouveaux outils - nouvelles responsabilités des élus

## Sommaire

- 1** Nouvelles responsabilités pour les élus ..... 5
  - A | L'exemple du syndicat mixte du Schéma directeur de la région grenobloise : faire vivre un SCOT ..... 5
- 2** Importance et intérêt de l'entrée paysagère ..... 6
  - B | Le patrimoine commun de la nation dans les textes ..... 6
  - C | Des démarches volontaires et contractuelles qui peuvent trouver des traductions réglementaires ..... 6
- 3** L'approche paysagère, fondement des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) ? ..... 7
  - D | Les composantes d'un SCOT ..... 7
  - E | L'exemple de l'aire métropolitaine bordelaise : L'approche paysagère au cœur du SCOT ..... 8
  - F | L'exemple de la communauté de communes entre Saône et Grosne ..... 10
- 4** Intégrer les orientations paysagères du SCOT dans les PLU ..... 12
  - G | Les composantes du PLU ..... 12
  - H | L'exemple du Golfe du Morbihan  
Comment utiliser une approche paysagère pour intégrer les enjeux du développement durable dans une réflexion d'urbanisme ? ..... 13
- 5** L'importance des documents graphiques ..... 14
- 6** En matière de paysage, le réglementaire ne résoud pas tout ! ..... 15



**La responsabilité des élus locaux relative au devenir du territoire français est de plus en plus forte, notamment dans l'exercice des champs de compétence de l'urbanisme qui se répartissent essentiellement entre les communes, les communautés de communes et d'agglomération et les syndicats mixtes de SCOT.**

## Introduction

Toutes les décisions d'organisation de l'espace - extensions urbaines, habitat, zones d'activités et commerciales, opérations d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements, terres agricoles, espaces forestiers et espaces naturels - relèvent pour beaucoup des communautés de communes et d'agglomération et des syndicats mixtes de SCOT.

Cette responsabilité accrue confiée aux élus locaux est la conséquence des lois de décentralisation, du déploiement des champs de compétences exercés par l'intercommunalité et de l'importance des lois Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) et Urbanisme et Habitat (UH) qui apportent des capacités de planification tout à fait nouvelles

que les territoires doivent mettre à profit. L'enjeu est considérable. On connaît en effet toutes les questions auxquelles les élus se trouvent aujourd'hui confrontés et toutes les difficultés pour eux d'assurer une maîtrise de l'urbanisation, du foncier et de l'organisation de l'espace.

Qu'il s'agisse des effets en retour de l'urbanisme des 40 dernières années, de la consommation effrénée de l'espace, de l'étalement urbain, de la surenchère des prix du foncier, d'une tendance lourde à une banalisation de l'architecture et des aménagements sans références aux lieux et qui reflètent de fortes incohérences, il y a urgence à contrecarrer ces évolutions qui portent atteinte à la diversité et à la richesse des territoires français. Les objectifs sont connus et constituent

d'ailleurs les attendus de la loi SRU : chaque collectivité doit répondre aux besoins d'une gestion économe de l'espace, de lutte contre l'étalement urbain et contre la ségrégation spatiale, aux besoins d'économie d'énergies, du respect des équilibres naturels, de la protection des espaces agricoles et forestiers, de la prévention des risques naturels, de la promotion d'actions de qualité sur l'habitat, le cadre de vie et les transports.

Pour y parvenir, il faut mettre au cœur de la problématique urbaine la force des identités territoriales de façon à maintenir des références spatiales, ou en créer de nouvelles, qui font la richesse de nos territoires et du lien social.

L'approche paysagère, y compris dans sa dimension sensible, doit être privilégiée comme préalable à toute démarche de planification et d'élaboration des documents d'urbanisme, et à toute décision d'aménagement.

Les « façons de faire » qui ont prévalu ces dernières décennies en matière d'urbanisation doivent aujourd'hui évoluer afin de mieux répondre aux exigences de cohérence et de développement durable qu'affichent la loi SRU. Ce dossier, qui repose notamment sur des approches nouvelles mises en œuvre par les territoires, ambitionne de contribuer à cette indispensable évolution.

## 1

## Nouvelles responsabilités pour les élus

**Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), pièce centrale de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), a pour vocation d'exprimer le projet de développement de la collectivité qui l'élabore. Il en traduit les objectifs et fixe les grands principes d'organisation de l'espace qui en découlent.**

Au delà de l'élaboration du SCOT confiée aux élus, un autre élément important est introduit par la loi SRU : les élus eux-mêmes sont désormais chargés d'en assurer le suivi et la mise en œuvre, dans la durée. En effet, l'application d'un SCOT approuvé est de la responsabilité du syndicat mixte qui le gère.

Concrètement, c'est une instance d'élus qui doit veiller à ce que les PLU élaborés par des collègues maires soient compatibles avec le SCOT ; c'est un président de syndicat mixte de SCOT qui a pouvoir d'accorder ou de refuser à une commune l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones tant que le SCOT à l'étude n'est pas approuvé, etc...

On est passé d'une planification assez largement pilotée et gérée par l'État, à une planification exercée par les élus. Une nouvelle culture d'autorité et d'arbitrage s'instaure donc au sein des syndicats mixtes de SCOT.

Ces nouvelles dispositions, qui introduisent une responsabilité accrue de gestion collective de l'espace, dotent l'échelon intercommunal d'une vraie compétence en matière d'urbanisme. Ceci doit se traduire par la mise en place d'équipes de professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement proches des collectivités. Hors, excepté dans les grandes villes dotées d'agences d'urbanisme, cela n'est pas le cas jusqu'à présent. | A |

### A | l'exemple du syndicat mixte du Schéma directeur de la région grenobloise : Faire vivre un SCOT

Le syndicat mixte du Schéma directeur de Grenoble regroupe deux communautés d'agglomération, 18 communautés de communes et un Pays, l'ensemble représentant 202 communes et 750.000 habitants. Engagé en 1992 par l'agence d'urbanisme de Grenoble pour succéder au Schéma directeur de 1973, et bien qu'adopté en 2000 quelques mois avant l'adoption de la loi SRU, ce schéma directeur a anticipé les évolutions apportées par les lois SRU et Urbanisme et Habitat, et il a tout le contenu d'un SCOT. Le syndicat mixte a été créé en 1995 et sa pérennisation a été prévue dès l'origine, avant même que la loi SRU ne confie également aux collectivités le suivi et la mise en œuvre des SCOT. L'équipe du syndicat mixte assure le suivi du SCOT et veille à l'application de ses orientations : favoriser l'appropriation du SCOT par les acteurs locaux, participer à l'élaboration des PLU et autres documents de planification, veiller à la coordination des projets, suivre les évolutions du territoire et assurer une mission de prospective, informer, sensibiliser et former les acteurs.

L'équipe travaille aussi à la mise en œuvre du SCOT : favoriser l'émergence de nouvelles pratiques d'aménagement des acteurs publics et privés, animer les débats et soutenir les pratiques innovantes et les projets de qualité. En 2003, le budget s'élevait à 1,142 millions d'euros, financés pour plus de la moitié par les collectivités membres (participations statutaires), le reste provenant de subventions sur des programmes spécifiques. « Nous nous sommes beaucoup interrogés sur notre mission : si le syndicat mixte n'était pas présent sur le terrain avec une réelle capacité d'expertise, le SCOT resterait virtuel. On a embauché deux urbanistes pour travailler sur les PLU. Leur positionnement n'est pas toujours facile vis-à-vis des maires qui ont parfois l'impression que le syndicat mixte joue un rôle étrangement semblable à celui que jouaient naguère les services de l'Équipement...! ». « On ne fait pas le même SCOT si on sait qu'il doit prévoir d'emblée toutes les situations et si on sait qu'il sera géré dans le temps par une structure politique disposant de techniciens :

c'est la condition pour en faire un outil vivant de gestion maîtrisée de la croissance urbaine », dit le directeur du syndicat mixte. Les élus assurent la responsabilité des arbitrages et des modifications du SCOT : ainsi, récemment, le syndicat a autorisé l'implantation d'une grande surface de meubles, tout en augmentant le niveau de qualité de l'aménagement, ce qui a été possible par une modification du SCOT (autorisée sans révision si la modification ne remet pas en question l'économie générale du SCOT). En réunion du comité syndical, lieu du débat politique, sont exposées et confrontées les évolutions observées sur le territoire et les décisions prises sont évaluées en conséquence. En revanche, pour le suivi ou le lancement des projets conduits par les acteurs locaux, et compte tenu de la taille du territoire, le travail est organisé par grands secteurs.

Le comité syndical compte 32 élus dont 16 siègent au bureau. Chacun des quatre grands secteurs est représenté par un vice-président. A noter que l'agglomération de Grenoble ne représente que 45% des voix alors que sa population est proportionnellement plus élevée et qu'elle concentre 75% de la TP.

Contact : Philippe AUGER • Directeur du syndicat mixte • 04.76.28.86.05

## 2

## Importance et intérêt de l'entrée paysagère

**Plusieurs textes affirment clairement et parfois de façon tout à fait solennelle l'importance de la protection et de la gestion des paysages | B | et en font une responsabilité conjointe et partagée de l'État et des collectivités.**

Le paysage a longtemps été considéré comme une notion un peu abstraite, indéfinie et sujette à discussion, en tout cas comme une préoccupation largement superfétatoire. Il devient aujourd'hui un sujet sérieux. D'abord parce qu'existe une réelle demande sociale de la part des habitants qui expriment de façon croissante l'aspiration pour un environnement préservé, un cadre de vie de qualité. Ensuite parce que la formation de professionnels, les méthodes et outils du paysage se sont développés et leur apport est mieux reconnu. Enfin parce que la valeur économique du paysage tend à être prise en considération, donnée qui va s'accroître au fur et mesure que les coûts engendrés par sa dégradation vont devenir de plus en plus visibles (les coûts de réhabilitation des entrées de villes, par exemple). L'urbanisation banalisante qui a marqué les dernières décennies a reposé sur une certaine négation du territoire dans sa composition physique, sociale et culturelle. Un territoire « page blanche » sur lequel étaient déposés infrastructures, aménagements et constructions. Aujourd'hui une nouvelle approche s'impose, plus consciente de l'identité des lieux, de leur géographie (relief, structures naturelles agricoles et forestières, modes d'implantation des villes et bourgs...), et de leur histoire (évolution, dynamique des modes d'occupation de l'espace...). Cette attention à la qualité des espaces est un aspect important

de la qualité de vie et de la cohésion sociale. Une collectivité mobilisée sur le paysage peut trouver dans les SCOT et les PLU l'opportunité majeure de donner plus de force à sa politique d'aménagement qualitative de l'espace. | C | La loi SRU ne méconnaît pas le paysage, même si on peut regretter que cette notion n'y soit pas davantage affirmée, alors que les enjeux de qualité urbaine et de restriction de l'étalement urbain sont au cœur de ces textes. Pour les SCOT et pour les PLU il est fait obligation de procéder à une analyse de l'état initial de l'environnement et d'évaluer les incidences des orientations sur l'environnement. On aurait pu espérer que, de façon très explicite, figurent les mêmes dispositions pour le paysage et qu'il soit précisé que les approches paysagères doivent être au cœur des pratiques de planification et d'aménagement. De façon plus générale, les articles de la loi SRU associent le mot « paysage » au mot « protection », avec le risque de limiter la réflexion aux seuls paysages remarquables, dans cette logique unique. Or l'approche paysagère ne peut se réduire aux seuls paysages exceptionnels. Elle est également pertinente pour prendre en compte l'ensemble du paysage urbain, agricole et rural, englobant tous les espaces du quotidien, qu'ils soient préservés, en mutation, délaissés ou dégradés. C'est une certaine manière de lire le territoire.

### B | Le Patrimoine commun de la nation dans les textes

- L. 110-1 du code de l'environnement : « Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages (...) font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »

- L.110 du code de l'urbanisme : « 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. Afin d'aménager le cadre de vie (...), de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages (...) les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».

- La convention européenne des paysages qui devrait être prochainement ratifiée par la France vient conforter la

nécessaire prise en compte du paysage : « Le paysage participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social, et constitue une ressource favorable à l'activité économique dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois ». « Chaque partie signataire s'engage : ... à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. »

### C | Des démarches volontaires et contractuelles qui peuvent trouver des traductions réglementaires

Les « plans de paysage » (aussi appelés « chartes paysagères »), sont des démarches volontaires et contractuelles dans lesquelles de nombreuses structures intercommunales se sont engagées, ces dernières années, afin de répondre aux attentes des habitants en matière de qualité du cadre

de vie. Les plans de paysage s'élaborent en dehors de contraintes réglementaires. Ils permettent aux groupements de mieux connaître leur paysage, de faire des choix et de définir un véritable projet, définissant le cadre d'actions concrètes en faveur du paysage. Ces plans ou chartes insistent sur les notions de regard partagé, de partenariat, de sensibilisation. Ils débouchent sur des mesures opérationnelles en matière de planification, d'aménagement et de gestion du territoire intercommunal ainsi que sur des actions en termes d'animation et de pédagogie. Certaines des orientations peuvent trouver des traductions réglementaires dans des SCOT et des PLU. Dans certaines régions, la réalisation de chartes paysagères intercommunales a été fortement encouragée. C'est le cas dans le PNR des Ballons des Vosges, où chaque vallée a été soutenue pour définir son projet de paysage. Aujourd'hui, on constate que ces démarches ont permis une appropriation locale de la question du paysage ; ils facilitent et enrichissent considérablement le travail d'élaboration des PLU dans la région. Un plan de paysage sert tout naturellement d'ossature pour le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) des PLU.

## 3

## L'approche paysagère, fondement des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) ?

**Le SCOT exprime un projet global : le projet d'aménagement et de développement durable de la collectivité qui l'élabore. | D | Il fédère les outils de politiques sectorielles existant sur son périmètre (PLH, PDU, SDC\*...).**

La question de l'utilisation et de la gestion de l'espace, de sa qualité et celle du cadre de vie sont une composante essentielle des SCOT. Si l'on s'accorde sur le fait que le paysage n'est pas un décor mais « une composition complexe des signes d'une société (une économie, des gens, des déplacements, des lieux de vie, de travail, de loisirs, des villes et villages...), installée sur un socle géographique (un relief, un climat, des rivières, de la végétation...), dans une perspective historique » (Marc Verdier), la lecture paysagère devrait être le point de départ de l'élaboration d'un SCOT. Cette approche, dynamique et non figée, est une autre manière de lire le territoire et de réfléchir aux modes d'aménagement et de développement adaptés à partir de l'observation de ses atouts, de ses dysfonctionnements, de ses évolutions, de ses potentialités d'évolution et d'adaptation. Dès lors, dans un SCOT, le paysage ne doit pas être traité comme un thème d'intervention parmi d'autres (ce qui le réduit souvent à une énumération d'améliorations ponctuelles à engager), mais bien comme une approche multidimensionnelle bien adaptée pour réfléchir à un projet d'évolution territorial souhaité et non plus subi.

Aborder le SCOT de cette manière rejoint bien les objectifs et principes affichés dans la loi SRU.

- Le SCOT est un bon révélateur de la cohérence des choix et des décisions pour le territoire,
- Le SCOT est une approche transversale qui intègre les différents thèmes (habitat, activités économiques, urbanisme, agriculture...) et permet de prendre en compte le territoire dans sa globalité,
- Le SCOT favorise la participation, la concertation et le dialogue avec les habitants du territoire à partir d'un terme non technocratique et de supports de travail spécifiques,
- Le SCOT intègre la prise en compte des données physiques du territoire et de l'environnement, dimension importante du développement durable,
- Le SCOT aide à se placer dans une perspective de projet, et à traduire une aspiration commune.

### D | Les composantes d'un SCOT

- Le rapport de présentation, qui intègre le diagnostic territorial, l'analyse de l'état initial de l'environnement et les incidences du SCOT sur l'environnement, les choix retenus pour établir le PADD.
  - les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser, les espaces naturels et agricoles ou forestiers,
  - Les objectifs relatifs notamment :
    - à l'équilibre social de l'habitat,
    - à la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs,
    - à l'équipement commercial et artisanal,
    - aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques,
    - à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de villes,
    - à la prévention des risques
    - les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.
- Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD du SCOT) qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements...
- Le document d'orientations générales assorti de documents graphiques qui précisent :
  - les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés,
  - les espaces et sites naturels ou urbains à protéger que l'on peut localiser et délimiter,

#### En jaune :

Rapport de compatibilité : les PLU notamment, doivent être compatibles avec le SCOT

\* PLH : Programme Local de l'Habitat • PDU : Plan de Déplacement Urbain • SDC : Schéma de Développement Commercial

## E | L'approche paysagère au cœur du SCOT

Adopté en 2001, le Schéma directeur est géré par un syndicat mixte, avec l'appui de l'agence d'urbanisme de Bordeaux. Bordeaux et 26 communes alentours disposent depuis longtemps d'un des rares Plans d'Occupation des Sols (POS) intercommunaux de France, aujourd'hui en cours de révision et de transformation en PLU.

Le SCOT couvre 91 communes, dans un périmètre d'environ 50 km autour de Bordeaux. Entre 1950 et 1999, la croissance de la population a été de 45%, la croissance de l'aire urbanisée de 136 %. Il s'agit d'une agglomération peu dense, avec des pressions foncières qui se font maintenant sentir loin de l'agglomération, dans des petites communes jusqu'alors peu touchées, nécessitant une réorganisation urbaine : recentrage sur l'aggloméra-

tion, lutte contre l'étalement et calage des zones de développement sur le réseau des transports en commun.

L'analyse paysagère du territoire a fait l'objet d'un travail particulièrement important, différentes unités paysagères ont été mises en évidence, à diverses échelles.

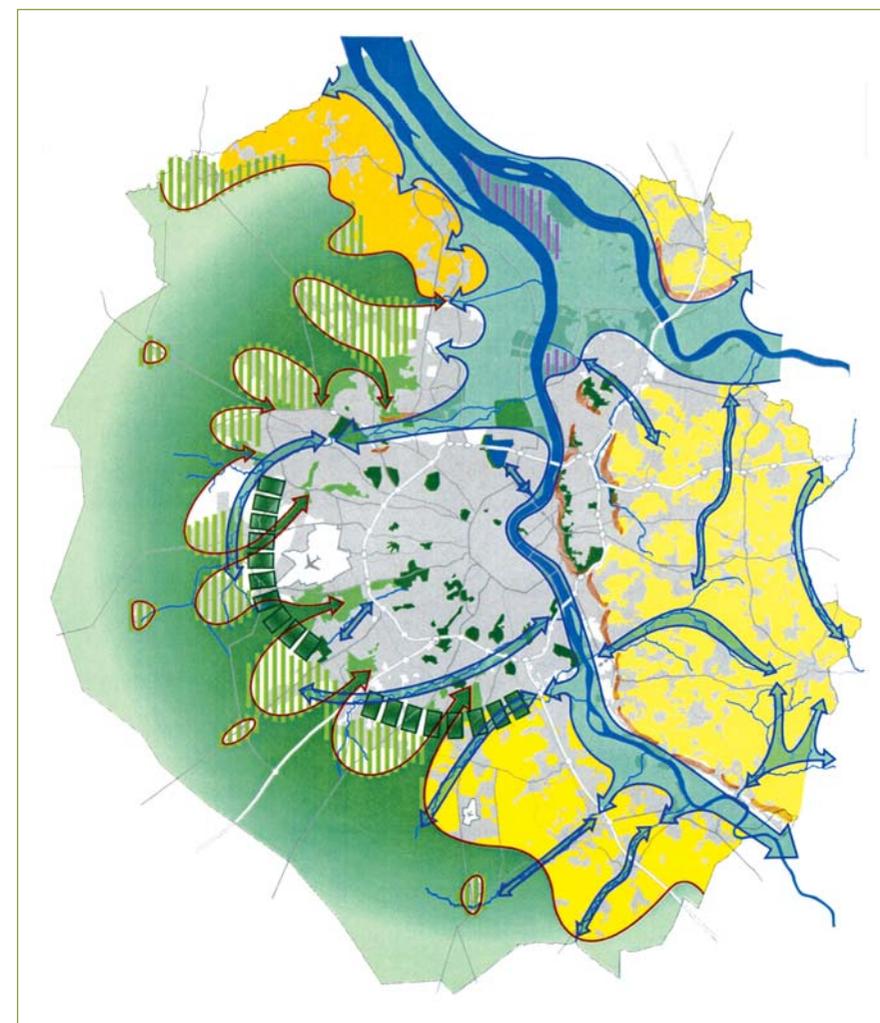
Ce travail a débouché sur la réalisation d'une carte de la « charpente paysagère » de l'agglomération qui a constitué la « trame de fond » de la réflexion sur le projet du SCOT. Elle a permis de trouver un accord entre les collectivités sur les enjeux stratégiques, de façon facilement consensuelle. Des orientations ont été établies quant au type d'urbanisation souhaitable, en fonction des secteurs, de leur histoire, de leur configuration, avec un soin particulier apporté à la lisibilité des représentations graphiques.

Contact : Valéry BRANDELA • Paysagiste agence d'urbanisme métropole bordelaise • 05.56.99.86.33

## L'exemple de l'aire métropolitaine bordelaise

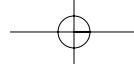
A Bordeaux, cette approche a donné lieu à l'établissement de la « charpente paysagère » de l'aire métropolitaine bordelaise, élément central du SCOT réalisé par l'agence d'urbanisme, associée à un paysagiste. | E |

-  Le paysage sylvicole et agricole
-  Le paysage viticole du Médoc
-  Le paysage viticole des Graves
-  Le paysage viticole de l'Entre deux mers et du Cubzagais
-  Les vallées de la Garonne et de la Dordogne
-  Les fils de l'eau des jalles et ruisseaux
-  Les fils des coteaux
-  Les espaces naturels urbains
-  Les points d'ancrages des paysages naturels dans l'agglomération
-  Principe d'espace ouvert en réserve pour des traitements paysagés et d'environnement
-  La cité parc
-  La nature industrielle



© SYSDAU/«urba», 2001

**Orientations stratégiques**  
Charpente paysagère la dynamique des espaces

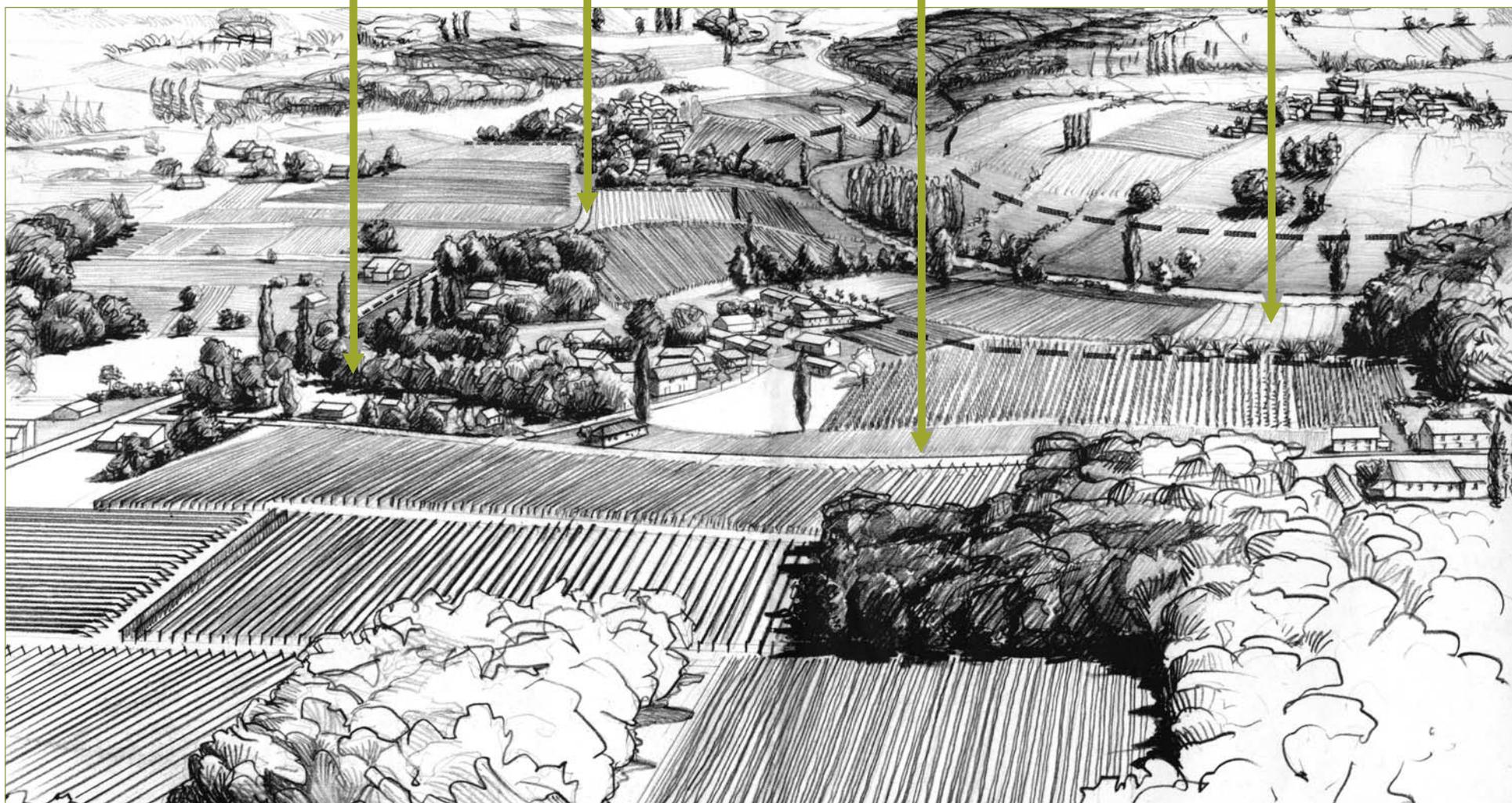


Création de bandes boisées  
de 10 à 20 m de large  
au contact entre bâti nouveau  
et espace non bâti

Discontinuité  
dans l'urbanisation  
des pentes des coteaux

Inconstructibilité  
des routes reliant  
des bourgs entre eux

Préservation  
des espaces  
proches de l'eau



© SYSDAU/a'urba, 2001 • Agence Follet-Gautier, paysagistes

## Projet d'aménagement et espaces naturels

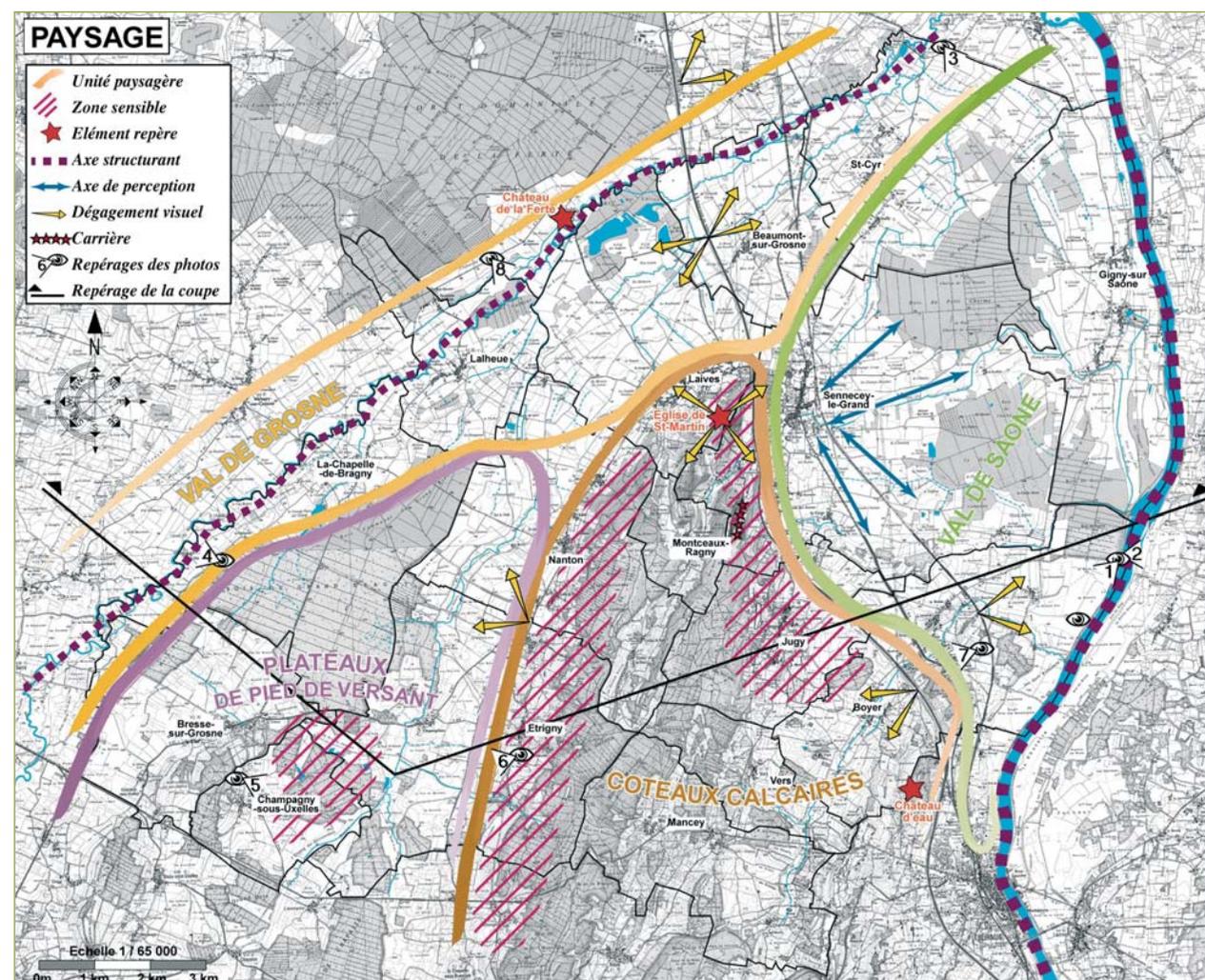
Schéma directeur de développement et d'urbanisme - aire métropolitaine bordelaise (extrait)

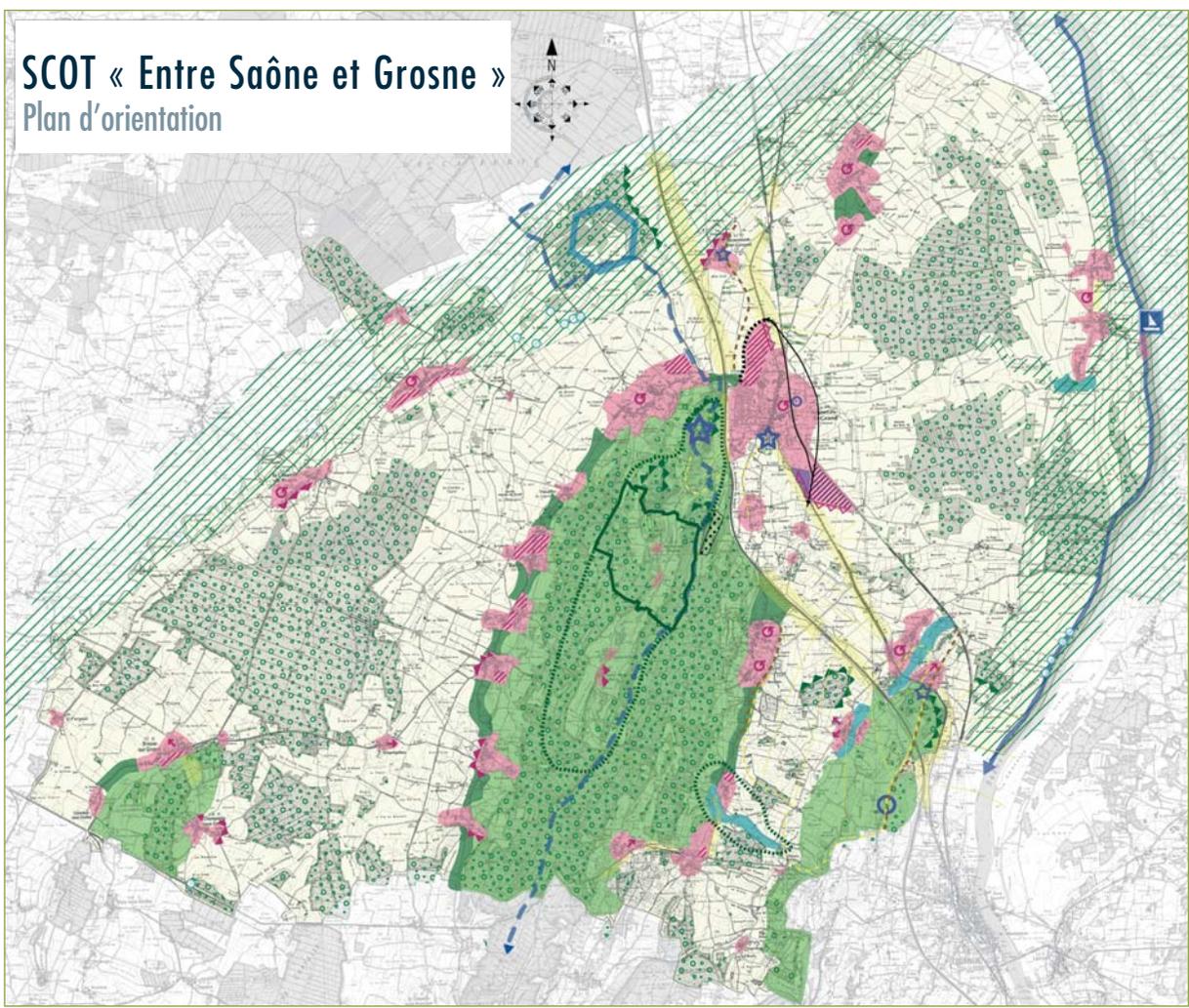
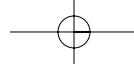
La campagne résidentielle

## F | L'exemple de la communauté de communes entre Saône et Grosne

A une échelle beaucoup plus petite, le SCOT de la communauté de communes entre Saône et Grosne (Saône et Loire), située entre Chalon-sur-Saône et Tournus, a également été élaboré sur la base d'une analyse approfondie des grandes structures paysagères. C'est elle qui a fondé les options de planification du territoire |F| : enveloppes urbaines à densifier ou à potentiel d'extension, localisation des capacités d'accueil pour zones d'activités, fronts bâtis à préserver ou à retraiter, espaces à préserver (espaces naturels, boisés ou agricoles, corridors écologiques, sites paysagers), vues...

Contact : Anne GENTIL • Urbaniste • 03.80.36.49.42





**SCOT « Entre Saône et Grosne »**  
Plan d'orientation

- ### Le bâti
- Enveloppe urbaine dont capacité d'accueil :
    - vaste secteur
    - densification du tissu
    - sens de développement
  - Zone d'activité dont capacité d'accueil :
    - vaste secteur
  - Front bâti remarquable, à préserver
  - Front bâti, à traiter
- ### La nature
- Espaces agricoles
  - Espaces boisés structurants à préserver
  - Corridors d'intérêt écologique majeur
  - Espaces agro-naturels à forte valeur paysagère
  - Axe naturel discret mais de grand intérêt, à préserver
  - Coupure verte à maintenir entre les villages
  - Puits de captage pour l'alimentation en eau potable
  - Site inscrit existant
  - Site à protéger
- ### Les vues
- Élément repère d'intérêt patrimonial fort
  - Élément repère visible
  - Relief, front vert qui s'impose
  - Ligne de crête sensible
  - Ouverture visuelle depuis les axes, à maintenir
  - Enveloppe visuelle depuis les grands axes
  - Lien visuel fort ou cône de vues
- ### Les loisirs
- Base de loisir des Lacs de Laives
  - Halte nautique
  - Voie bleue (projet)
  - GR 76 (Chemin des Moines)
- ### Les axes routiers
- Déviations de la RD18
  - Déviations possibles de la RN6 - 2 scénarios de principe

Source : Carte communiquée par l'agence Urlicand - Communauté de communes de Saône et Grosne

## 4

## Intégrer les orientations paysagères du SCOT dans les PLU

### Un Plan Local d'Urbanisme (PLU) peut-il être un réel outil de qualité urbaine et paysagère ? Comment faire pour traduire des préoccupations paysagères dans un PLU ?

Le PLU, on le sait, doit être compatible avec le SCOT. En toute logique, un SCOT ayant arrêté un projet fort du point de vue de la maîtrise de l'étalement urbain, de la gestion de l'espace, de la préservation des terres agricoles et des espaces naturels, qui a investi dans la réflexion sur un véritable projet paysage, doit voir ces orientations reprises dans le rapport de présentation et dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU et traduites dans le règlement. « *Un SCOT va définir des niveaux de population, de nombre de logements et, sur la base d'un débat fondamental sur les densités, peut définir les besoins fonciers à venir. Des enveloppes urbaines se retrouveront dans les PLU. On observe souvent que les zones à urbaniser figurant au PLU sont surdimensionnées par rapport aux objectifs définis dans le SCOT. Il faut arrêter de penser qu'il faut offrir beaucoup de zones constructibles pour avoir de la demande !* » dit Anne Gentil, urbaniste.

Le rapport de présentation et le PADD devraient s'appuyer sur les études paysagères menées dans le cadre du SCOT et sont complétés par une approche plus fine à l'échelle de la commune. C'est le cas sur l'aire métropolitaine bordelaise dont le SCOT repose sur une analyse paysagère très poussée, où l'agence d'urbanisme travaille commune par commune, pour le passage du SCOT aux PLU de l'aire urbaine de Bordeaux.

L'expérience montre que les deux pièces maîtresses du PLU | **G** | permettant la prise en compte de la qualité urbaine et paysagère sont :

> **le règlement et ses documents graphiques** : dans la région Grenobloise, les « limites intangibles » d'urbanisation définies dans le SCOT sont directement reportées dans les PLU. Passer d'une réflexion à l'échelle du grand SCOT (dont les documents sont au 1/60.000<sup>ème</sup>), à l'échelle du PLU, qui raisonne à la parcelle, demande un effort d'adaptation. Ce travail est réalisé conjointement par la commune et son bureau d'étude et l'équipe du syndicat mixte du SCOT. Par ailleurs, l'article R.123-9-11 précise que le règlement du PLU peut déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant. Ces règles seront d'autant mieux comprises qu'elles reposeront sur un argumentaire issu d'études auxquelles se référer. En cas de recours d'un pétitionnaire, les éléments complémentaires seront essentiels pour le juge afin d'apprécier la décision du maire. Ces éléments illustratifs et complémentaires peuvent figurer en annexes du règlement du PLU, ces dernières pouvant expliciter et préciser le contenu d'un règlement, mais non créer une règle d'urbanisme non prévue par le règlement. Par ailleurs, l'article L.123-1-7 précise que le règlement du PLU peut permettre d'identifier et de localiser des secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs

### G | Les composantes du PLU

- Le Rapport de présentation, qui comprend le diagnostic territorial, l'analyse de l'état initial de l'environnement et les incidences du PLU sur l'environnement, les choix retenus pour établir le PADD.
- Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD du PLU) qui définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune.

- Les Orientations d'aménagement (facultatives) relatives à des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager, assorties de documents graphiques si besoin.

- Le Règlement, assorti de documents graphiques qui délimite les zones urbaines ou à urbaniser, les zones agricoles ou naturelles et forestières à protéger, qui fixe pour chaque zone des règles d'occupation et d'utilisation des sols et précise des éléments concernant les ZAC. Le règlement doit être cohérent avec le PADD.

- Les Annexes du PLU.

#### En jaune :

Rapport de compatibilité : les autorisations individuelles doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement

#### En noir :

Ce qui est opposable aux tiers : les permis de construire, les lotissements doivent être conformes au règlement du PLU

d'ordre culturel, historique et écologique et de définir des prescriptions de nature à assurer leur protection. Cette disposition a été utilisée notamment à Bordeaux.

► **les orientations d'aménagement** : elles peuvent prévoir des actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour valoriser l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et emprises publiques. Les orientations d'aménagement offrent beaucoup de possibilités, elles permettent de sortir de la stricte logique réglementaire et de définir de véritables projets sur des parties de communes. Dans le PLU de la communauté urbaine de Bordeaux (27 communes), 246 sites font l'objet d'orientations d'aménagement. Elles définissent des zones, des densités, des coefficients d'emprise au sol, des esquisses qui ont été travaillées avec les communes. Il serait souhaitable que toute nouvelle ouverture de zones à l'urbanisation fasse l'objet d'orientations d'aménagement, de façon à ce que les communes réfléchissent aux évolutions paysagères et définissent, en amont, les intentions relatives à l'aménagement de ces zones. Un compromis est à trouver dans la formulation de ces orientations, le risque étant de donner des prescriptions trop précises (ainsi, il ne faut sans doute pas aller jusqu'à définir un plan masse unique et figé, mais préciser la trame viaire et donner des scénarios). L'investissement sur les orientations d'aménagement (en terme d'étude et de réflexion) est certainement un enjeu important de la qualité de l'urbanisme produit in fine. | H |

Urbanistes et juristes s'accordent à dire que « plus le projet est clair, plus la règle est claire ». On peut ajouter que son application s'en trouvera facilitée.

En matière d'urbanisme, il n'y a pas de sécurité juridique absolue, surtout quand il s'agit de manier la notion de « compatibilité » entre documents. Aucun texte ne définit réellement ce qu'est la compatibilité. La doctrine est à rechercher dans les arrêts des juges. Le juge veillera à ce qu'il n'y ait pas de contrariété entre un PLU et un SCOT ; un des critères de jugement est celui de la proportionnalité, c'est à dire de l'ampleur des modifications apportées.

## H

### L'exemple du Golfe du Morbihan Comment utiliser une approche paysagère pour intégrer les enjeux du développement durable dans une réflexion d'urbanisme ?

« Le Golfe du Morbihan »... Voilà qui évoque spontanément la beauté de paysages préservés, la qualité de l'environnement, une certaine douceur.

Le Golfe du Morbihan c'est aussi un espace en mutation rapide, un doublement de la population en 40 ans mais une multiplication par dix des surfaces urbanisées pendant la même période ! Ce ratio à lui seul illustre le caractère non durable de ce mode de consommation de l'espace débridé, se traduisant par un

étalement urbain non maîtrisé, du mitage, un cloisonnement fort des espaces, qui perdent leur valeur en termes de paysage et de biodiversité. Dans le cadre du projet de création d'un Parc Naturel Régional, une réflexion approfondie est conduite sur les questions d'urbanisation et de maîtrise foncière et réalisée par l'équipe du syndicat intercommunal du Golfe du Morbihan, accompagnée par le bureau d'étude pluridisciplinaire « Territoires en mouvement ».

Contact : Monique CASSE • Chef de projet • 02.97.62.75.19

L'équipe a examiné un à un, de façon pragmatique et concrète, les signes indiquant en quoi les formes actuelles d'urbanisation ne relevaient pas des principes du développement durable et des objectifs affichés dans la loi SRU :

- en termes environnementaux : la consommation de l'espace naturel, l'accroissement de la circulation, l'imperméabilisation des sols et la pollution, etc...
- en termes économiques : les surcoûts liés au cloisonnement des opérations et à l'absence de concertation des acteurs, les surcoûts des déplacements liés à l'étalement urbain.
- en termes sociaux : à l'inégalité devant le logement liée à la flambée des prix, à l'appauvrissement culturel, etc...

Au terme d'un travail d'échanges et de débats sur ce que pouvait être une ville durable dans le contexte du Golfe, ont été arrêtées :

- la nécessité d'instaurer un rythme de consommation de l'espace moins rapide que la croissance de la population, en renforçant la densité urbaine qui est aujourd'hui en moyenne de 563,7 m<sup>2</sup> par habitant.

- la nécessité de fixer une limite à l'urbanisation et de la quantifier : l'objectif a été fixé de maintenir une proportion de 20% d'espaces urbanisés à 50 ans, ce qui au regard des surfaces déjà urbanisées représente 2% d'espaces urbanisables, soit 1400 ha.

Les études ont montré que les superficies prévues à l'urbanisation future dans les POS existants étaient tout à fait surdimensionnées par rapport à cet objectif et que les formes actuelles d'urbanisation étaient d'une très faible densité, très en deçà des capacités d'accueil des centres bourgs. Elles ont mis en évidence l'existence de surfaces de constructibilité insoupçonnées dans les zones U et NA. En conséquence, les surfaces ouvertes à l'urbanisation ont pu être réduites de façon très substantielle et leur localisation a été définie sur la base d'une analyse environnementale et paysagère.

Aujourd'hui, ces objectifs généraux sont intégrés aux PADD et traduits dans les zonages et les règlements des PLU à l'occasion de leur révision.

## 5

## L'importance des documents graphiques

**Les textes sont assez peu précis quant aux documents graphiques devant figurer dans un SCOT et laissent une marge d'appréciation à ceux qui les élaborent. Il est convenu qu'à la différence du Schéma directeur, le SCOT ne doit pas comporter de carte générale de destination des sols.**

Force est de constater que certains SCOT restent purement littéraires et comportent fort peu de documents graphiques.

Une autre dérive consiste à recourir à des schémas très abstraits, se limitant souvent à la représentation de grandes fonctions où le territoire, dans sa géographie, semble finalement le grand absent de l'exercice. Ne revient-on pas là à l'approche fonctionnelle, gommant le territoire, que l'on dénonçait dans les Schémas directeurs ?

*« Quand on parle d'un territoire, on parle d'un visage. Et ce visage, il faut pouvoir le représenter, le visualiser. Un SCOT ne peut se limiter à un texte, les éléments graphiques, les dessins et croquis, les photos, les blocs diagrammes, les cartes sont essentiels », dit Anne Gentil, urbaniste.*

**L'expression graphique de la spatialisation des enjeux et des orientations d'un SCOT est indispensable :**

- > en termes de communication, pour donner à comprendre le territoire et ses enjeux, faire vivre les documents du SCOT et permettre son appropriation par le plus grand nombre.
- > en terme d'applicabilité du document, notamment quant il s'agira de le transcrire dans les PLU. « Dans la région de Grenoble où les pressions liées à l'urbanisation sont énormes, un enjeu très important est celui des limites périphériques (où la valeur du m<sup>2</sup> passe de 2 à 200 euros...). Comment les traduire si les documents du SCOT ne sont pas assez précis ? Comment, à l'échelle d'un grand territoire, conserver des documents graphiques qui disent des choses ? Nos documents de SCOT sont à l'échelle 1/60.000 et il n'est pas facile ensuite de les reporter dans les PLU. Les élus nous demandent de fixer des limites claires et précises. Finalement, dans les secteurs les plus importants et sensibles, ils ont défini ce qu'ils appellent des "limites intangibles" d'urbanisation, très précises. Avec cette notion d'intangibilité, il est clair que les 8000 ha ouverts à l'urbanisation ne pourront pas être consommés dans les 10 ans.... ». dit Philippe Auger, directeur du syndicat mixte région grenobloise.

## 6

## En matière de paysage, le réglementaire ne résoud pas tout !

**L'expérience montre que l'action paysagère au niveau local ne peut se réduire à une approche réglementaire. Les SCOT et les PLU sont très importants et, s'ils sont bien conduits, ils donnent l'occasion de mener une réflexion approfondie sur le devenir du territoire, sur son évolution et d'encadrer l'action des acteurs publics et privés.**

A ce titre, il serait indispensable que l'État et les collectivités territoriales soutiennent financièrement les études à forte valeur ajoutée qualitative menées par les communes à l'occasion de l'élaboration de ces documents.

La dimension réglementaire reste un outil, elle est la traduction d'un projet et elle ne le détermine pas ; le règlement sera d'autant plus pertinent que le projet de la collectivité sera bien défini.

Par ailleurs, le règlement d'un PLU ne suffit pas s'il n'est pas accompagné d'un appui aux aménageurs et aux habitants :  
*« Je suis maire d'une commune de 1500 habitants à 30 km de Rennes. On a une pression énorme. Un pétitionnaire qui dépose son permis de construire est persuadé qu'il va construire la plus belle maison du monde ! Nous avons pris conscience qu'il fallait intervenir bien en amont. Dès qu'un habitant demande un certificat d'urbanisme, je le préviens que tout projet sera soumis à l'architecte conseil de la commune qui est à la disposition de tous. Ça marche très bien. Maintenant les gens le prennent comme une aide, et non plus comme une censure... ».*

(un élu du Pays de la Bretagne Romantique ayant participé aux rencontres des 14 et 15 décembre 2004)

**Une véritable politique intercommunale en faveur du paysage doit s'accompagner d'actions à d'autres niveaux, telles que :**

- > l'exemplarité des réalisations de la compétence des collectivités pour l'aménagement des espaces publics, des routes et des entrées de bourgs, des constructions publiques...
- > le soutien aux actions des particuliers comme l'aide à la réhabilitation du bâti, les actions façades, la replantation des haies....
- > la sensibilisation de tous les acteurs du paysage, publics et privés (habitants, constructeurs, aménageurs, agriculteurs...), par des visites de terrain, de chantiers, la réalisation de guides-conseils, la présence d'architectes conseil, etc.

*« Attention à ne pas s'enfermer exclusivement dans une approche réglementaire ! On a trop laissé de côté la vulgarisation et la pédagogie, on a eu honte des plaquettes annonçant : "c'est beau/...à faire" "c'est pas beau/...à ne pas faire" avec des photos barrées. On a abandonné le terrain de l'esthétique, à tort, car il faut l'assumer. Et on ne fera pas avancer la qualité sans sensibilisation, sans évolution du regard de tout un chacun qui suppose des images, de l'animation, du débat, du contact avec le public. » dit Anne Gentil, urbaniste.*