Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

APPEL A PROJETS 2013 « PLANS DE PAYSAGE »

ANNEXE 2 – éléments de cadrage méthodologique de la démarche « Plans de paysage »

La présente fiche précise les grandes lignes de la démarche « Plans de paysage » que soutient le ministère. Un guide synthétique sera publié au premier trimestre 2013 afin d'exposer plus en détail la démarche.

1. Qu'est ce qu'un plan de paysage ?

La mise en œuvre d'une politique d'aménagement durable du territoire passe par une bonne gestion des paysages « du quotidien », garante de l'accès à tous à un cadre de vie de qualité. Dans ce cadre, le renforcement de la prise en compte du paysage dans les politiques publiques constitue un enjeu majeur. En effet, les transformations des paysages sont principalement liées aux différentes politiques d'aménagement mises en œuvre sur un territoire.

Le plan de paysage est un **outil de prise en compte du paysage** – qu'il s'agisse de sa protection, sa gestion ou de son aménagement – **dans les politiques sectorielles d'aménagement du territoire** (urbanisme, transports, infrastructures, énergies renouvelables, agriculture) à l'échelle opérationnelle du paysage et du bassin de vie, que sont les unités paysagères.

Il permet d'appréhender l'évolution et la transformation des paysages de manière prospective, transversalement aux différentes politiques à l'œuvre sur un territoire, et de définir le cadre de cette évolution, sous l'angle d'un **projet de territoire**. C'est pourquoi le Plan de paysage a vocation à être transversal et réalisé en amont des documents sectoriels d'aménagement et de planification, sur le territoire concerné.

De plus, en proposant le paysage comme entrée privilégiée des problématiques du territoire et comme outil de médiation entre les différents acteurs qui le façonnent, le plan de paysage conforte une démarche qui met en cohérence des projets et des dynamiques à l'œuvre.

Comme le mentionne la Convention Européenne du Paysage, le Plan de Paysage a pour ambition de formuler des objectifs de qualité paysagère à l'échelle d'un paysage donné, a priori une unité paysagère, et de les traduire en actions. En effet, le Plan de paysage ne s'arrête pas au stade des orientations ou des intentions, mais il définit des actions relevant du champ de différentes politiques sectorielles qui façonnent le territoire contribuant ainsi à l'atteinte des objectifs de qualité paysagère définis.

Ainsi le Plan de paysage dépasse le champ exclusif de la connaissance des paysages qui est conduit à une autre échelle (départementale ou régionale) par les Atlas de Paysage. Celui-ci est défini à une échelle plus fine (une ou plusieurs unités paysagères recouvrant un territoire intercommunal) et permet donc d'envisager l'action. En affinant au préalable les évolutions en cours, et en définissant ensuite des enjeux au regard des aspirations des populations et de ces dynamiques identifiées, il vise ainsi à accompagner et cadrer les évolutions en cours du paysage.

Élaboré en concertation avec les acteurs du territoire – collectivités locales, associations, agriculteurs, populations, … , le Plan de paysage correspond donc à la mise en œuvre d'une démarche de projet, - qui doit permettre de guider les décisions d'aménagement et les évolutions du paysage. Il constitue ainsi le document de mise en cohérence des politiques sectorielles au regard des objectifs de qualité paysagère définis pour le paysage considéré.

Le plan de paysage permet ainsi de faire dialoguer les acteurs sur un territoire pour qu'ils dessinent ensemble les contours du paysage de demain.

La démarche des chartes paysagères peut également correspondre à celle des Plans de paysage lorsqu'elle comprend une phase d'élaboration partagée et non uniquement une phase d'adhésion des acteurs autour d'un projet auquel ils n'ont pas participé. Néanmoins, l'utilisation du terme de Plan de paysage est préféré à celui de charte paysagère.

2. Contenu

L'outil Plan de paysage doit conjuguer pertinence de l'échelle du paysage, correspondant à une ou plusieurs unités paysagères, et pertinence des limites institutionnelles, correspondant à une intercommunalité ou un syndicat mixte (afin de bénéficier d'un portage politique).

Le Plan de paysage est constitué de 3 volets indispensables.

1. L'analyse du paysage et des dynamiques paysagères

L'analyse initiale du paysage s'attache à définir les éléments constitutifs et structurants du paysage (les structures paysagères) à l'échelle du territoire. Pour cela, il est nécessaire de s'appuyer sur l'outil de connaissance que constitue l'Atlas départemental ou régional qui identifie et qualifie les unités paysagères. Ce socle de connaissance doit être approfondi à l'échelle du territoire concerné par le Plan. Cette phase d'analyse du paysage doit s'appuyer sur des observations et lectures paysagères de terrain, sur une étude documentaire mais elle doit également être enrichie du point de vue des acteurs.

L'analyse des dynamiques en cours et la définition des enjeux est réalisée conjointement à cette étude du paysage. Certaines dynamiques et enjeux ont parfois été définis au niveau de l'Atlas, à des degrés de précision variés. Il convient donc de procéder à une phase de redéfinition de ces derniers mais surtout de compléter ces enjeux par d'une part, le recensement des projets en cours ou à venir sur le territoire et les modifications observées ces dernières années, et d'autre part, par l'identification des acteurs moteurs de ces évolutions, afin de faire émerger les points forts et les fragilités du paysage, de mettre en évidence les problématiques paysagères de ce territoire et d'appréhender le(s) scénario(s) d'évolution « au fil de l'eau » c'est-à-dire ce vers quoi tend le paysage s'il est laissé à sa libre évolution, sans cohérence d'intervention dans le cadre d'un projet de paysage territorial.

Le partage du contenu de ce premier volet avec tous les acteurs du territoire par la mise en place d'un processus de participation tout au long de leur élaboration doit permettre à l'ensemble de ces acteurs, de prendre conscience, dans un premier temps du devenir du territoire d'un point de vue paysager et ainsi, dans un deuxième temps, de faire émerger une réflexion commune et de définir une vision partagée de l'évolution souhaitée des paysages de ce territoire (variante à une évolution « au fil de l'eau »). Ce processus aboutit alors à la formulation des enjeux qui associe toujours l'ensemble des acteurs, et notamment les populations qui font part de leurs aspirations.

2. La détermination des objectifs de qualité paysagère

Une fois le diagnostic et les enjeux paysagers partagés, il convient ensuite de hiérarchiser ces enjeux et de formuler des objectifs de qualité paysagères, qui traduisent de manière stratégique les aspirations des acteurs en matière d'évolution des caractéristiques paysagères de leur cadre de vie. Ce sont ces objectifs de qualité paysagère qui constitueront la base du projet de paysage de ce territoire. La notion de projet est importante, car elle permet de positionner le paysage en tant qu'élément transversal des politiques territoriales. Ainsi placée au cœur de ces politiques, l'approche paysagère permet de les mettre en cohérence.

Le projet de paysage s'attache ainsi à définir un ou plusieurs objectifs de qualité paysagère, sur lesquels s'accordent les acteurs du territoire et les populations et qui seront ensuite traduits concrètement en un programme d'actions.

Le passage des objectifs de qualité paysagère aux actions passe généralement par leur déclinaison selon des thématiques particulières ou sur des territoires spécifiques, sans pour autant déconnecter ces projets particuliers du projet stratégique global.

3. La définition des actions

La traduction concrète des objectifs de qualité paysagère doit nécessairement aboutir à des actions qui ancrent le Plan de paysage dans l'opérationnalité. Les actions définies peuvent aussi bien être opérationnelles ou réglementaires que correspondre à des recommandations, des actions de sensibilisation ou d'information. Le programme d'actions permet de traduire les objectifs du Plan de paysage en propositions précises aux contours techniques, administratifs, juridiques ou financiers clairs. Ces actions peuvent être d'ampleur très diverse, avec une mise en œuvre rapide (telles que la résorption de points noirs paysagers, ou des actions de communication) ou une mise en œuvre plus complexe nécessitant des montages et financements spécifiques.

Certaines actions peuvent être définies en amont de cette démarche car elles apparaissent comme évidentes, et joueront par ailleurs un rôle d'induction permettant de concrétiser le lancement de la démarche d'ensemble et d'initier l'adhésion des acteurs autour de l'intérêt du plan.

* * *

Afin de faciliter le partage du contenu du plan de paysage, il est précisé que la spatialisation des enjeux, des orientations et objectifs et des actions est primordiales, l'utilisation de blocs diagrammes, de schémas illustratifs et de cartes explicatives doivent être privilégiés.

Enfin, le contenu du Plan de paysage n'est pas figé. En effet, le paysage est en permanence confronté à l'émergence de nouvelles dynamiques qui peuvent ne pas avoir été envisagées lors de l'élaboration du plan. Aussi, celles-ci doivent pouvoir être prises en compte et déclinées dans le Plan de paysage.

3. Démarche d'élaboration

La démarche d'élaboration du Plan de paysage comprend une dimension importante de concertation avec les acteurs du territoire qui doit se dérouler tout au long du processus.

Dans ce cadre, un comité de pilotage représentatif des acteurs du territoire doit être mis en place : il validera les différents volets du plan de paysage et veillera à définir les modalités de sa mise en œuvre .

La démarche doit mettre en avant la dimension partagée du projet de territoire, élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs. Au delà du comité de pilotage, chaque volet nécessite d'autres modalités spécifiques d'association des acteurs du territoire, que le comité de pilotage doit définir en amont.

Le premier volet d'analyse, généralement réalisé par un bureau d'étude spécialisé mandaté par le maître d'ouvrage, ne doit pas omettre de s'intéresser aux points de vue des acteurs pour enrichir la connaissance du paysage. L'analyse des dynamiques paysagères est également initiée et réalisée par le maître d'œuvre qui doit y associer l'ensemble des acteurs du territoire concernés afin de recueillir d'éventuelles informations sur des projets en cours mais non encore visibles. Cette association de l'ensemble des acteurs doit permettre que le constat des dynamiques en cours soit partagé par tous. La validation de l'analyse initiale et des enjeux par le comité de pilotage et les acteurs est indispensable.

Une phase de concertation est souhaitée lors de l'élaboration du deuxième volet pour définir le devenir et les aspirations partagés concernant les objectifs de qualité paysagère du territoire, qui doivent répondre aux aspirations des populations et des acteurs du territoire. Ainsi, la hiérarchisation des enjeux et les orientations générales doivent faire l'objet d'une démarche concertée.

Pour ce qui concerne l'élaboration du programme d'actions, des groupes de travail thématiques spécifiques à chaque groupe d'acteurs pourront être constitués, de manière à appréhender plus facilement la déclinaison de certaines actions sectorielles. Cependant, le programme d'actions dans sa globalité doit faire l'objet d'une approbation par l'ensemble du comité de pilotage à qui il appartient de vérifier qu'il répond bien aux objectifs de qualité paysagère définis collectivement.

Enfin, la co-construction et l'adhésion des acteurs du territoire au Plan de paysage peut être transcrite par des engagements de type charte ou contrat signé avec certains partenaires.

4. Mise en œuvre

Une fois le Plan de paysage élaboré, sa mise en œuvre est d'autant plus cruciale qu'elle permet de dépasser le constat partagé pour agir sur le paysage. La mise en œuvre du Plan de paysage est le véritable passage à la prise en compte « opérationnelle » du paysage dans les politiques sectorielles engendrant des transformations du territoire.

Le suivi et la mise en œuvre du Plan de paysage nécessite une animation au sein de la structure porteuse, permettant – entre autres – de veiller à la déclinaison concrète des orientations et des actions du Plan de Paysage, d'apporter un conseil et un appui techniques dans les domaines abordés par le plan de paysage, d'aider à l'émergence des projets , d'assurer le suivi et l'évaluation des actions, …

En tant que projet de territoire et comme toute politique publique, l'évaluation du Plan de paysage sur la base d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, et de critères particuliers permettra de donner toute sa place à cet outil.