

Fiche méthodologique pour l'élaboration d'un Plan de paysage, Cadrage de la démarche et éléments d'appui à la rédaction d'un cahier des charges pour la consultation des bureaux d'études

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. Le renforcement de la prise en compte des paysages dans les politiques publiques constitue donc un enjeu majeur, qui passe aujourd'hui par la « formulation d'objectifs de qualité paysagère ».

Les objectifs de qualité paysagère 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 », constituent le cœur du plan de paysage. Ils ont une valeur stratégique :

- ils servent de cadre pour penser l'action territoriale en introduisant des préoccupations de qualité du territoire dans les politiques publiques ;
- ils permettent de donner un sens au développement durable des territoires ;
- ils permettent *in fine* de répondre aux attentes des citoyens de jouir d'un cadre de vie de qualité.

S'il contribue à sensibiliser les populations à la valeur des paysages, les plans de paysages visent en outre à permettre à la collectivité et notamment aux habitants de répondre à une question à la fois simple et complexe : « Quel paysage voulons-nous ? ».

La présente note vise à apporter quelques éclairages méthodologiques sur l'élaboration d'un plan de paysage, et à apporter en parallèle des premiers éléments de cadrage sur la rédaction des cahiers des charges pour la consultation des bureaux d'étude.

Version provisoire	Rédaction du document	Relecture du document
12 décembre 2013	Marie VILLOT, bureau des paysages et de la publicité	Aude Leday-Jacquet, bureau des paysages et de la publicité, Alain Guglielmetti, Cerema

Cadrage préalable d'un CCTP au regard des objectifs généraux des PP :

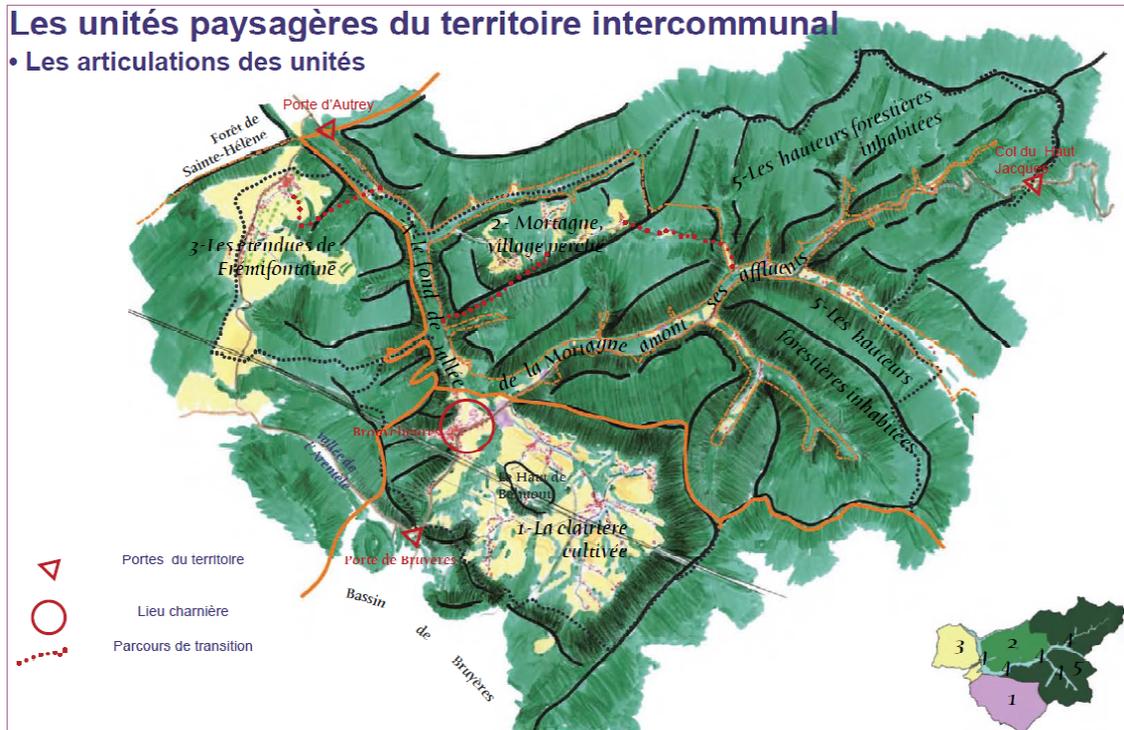
- ⇒ **Contextualiser la démarche et préciser les attentes / PP**
 - Présenter le territoire d'assiette du PP, sa cohérence administrative et paysagère
 - Présenter la structure porteuse du PP et ses prérogatives sur le territoire considéré, ses compétences, ..
 - Expliciter les motivations spécifiques et contextualisées de la structure porteuse du PP pour recourir à une telle démarche (au regard d'enjeux ou de dynamiques paysagères pré-identifiés sur le territoire, par rapport à des démarches engagées - SCoT, PLU(i), charte de PNR, ...-)
 - Expliciter les attentes de la maîtrise d'ouvrage (structure porteuse et acteurs locaux associés) en matière de résultats et d'études
 - Bien que le PP ne doit pas être construit sur des entrées thématiques, préciser éventuellement, en fonction des problématiques pré-identifiées sur le territoire, des sujets incontournables du PP pour lesquels des orientations devront être données. Les sujets pourront se rapporter à des structures paysagères sur lesquelles une attention particulière devra être portée ou bien s'inscrire en lien avec des démarches en cours ou à venir dans une approche prospective (développement des énergies renouvelables, urbanisme, ...)
- ⇒ **Identifier les compétences internes et les ressources mobilisables, et définir en conséquence les attentes / prestataire**
 - Lister les ressources mobilisables (documents et personnes)
 - Détailler ses intentions en matière de gouvernance et de coordination par rapport à l'ensemble des acteurs
 - Détailler les missions à la charge du prestataire, de celles propres à la structure porteuse du PP
 - En matière d'accompagnement (rôle pédagogique envers les élus, rôle d'appui et d'animation des démarches de concertation, rôle de suivi et rôle dans la mise en œuvre du PP, ...) – où est placé le curseur ? -
 - en matière de procédures (passages obligatoires ? souplesse donnée ou non dans la définition de la méthode ?)
 - en matière d'études
 - Sur des points spécifiques
 - comme la concertation, préciser éventuellement la méthode envisagée, ou les modalités qu'il conviendra de définir, préciser éventuellement les supports de communication attendus, ...
 - liés à des démarches engagées en parallèle ou à venir : préciser la manière dont l'articulation sera faite entre les démarches, les documents ou les procédures et le contenu de la prestation attendue au regard de ces autres démarches
- ⇒ **Identifier les modalités/formalités de rendu des productions (type de livrables, prestations, support des rendus, ...)**
- ⇒ **Préciser les compétences requises et la composition de l'équipe souhaitée (en fonction des enjeux pressentis, du contenu des missions, des rendus demandés, ..) mais dans tous les cas exiger la présence d'un paysagiste**
- ⇒ **Préciser éventuellement les groupes de travail ou ateliers envisagés, la composition du comité de pilotage, du comité technique, les types de réunion souhaités, ...**
- ⇒ **Fixer les processus de validation, ..**
- ⇒ **Préciser les modalités d'évaluation du PP au regard d'indicateurs existants ou à définir**

NB : Ne pas mutualiser le CCTP PP avec un autre cahier des charges de consultation de l'ingénierie (CCTP-PLU(i), ...)

I. Quelques points clefs de la démarche PP

1). Un préalable : l'identification, la caractérisation et la qualification des unités paysagères du territoire

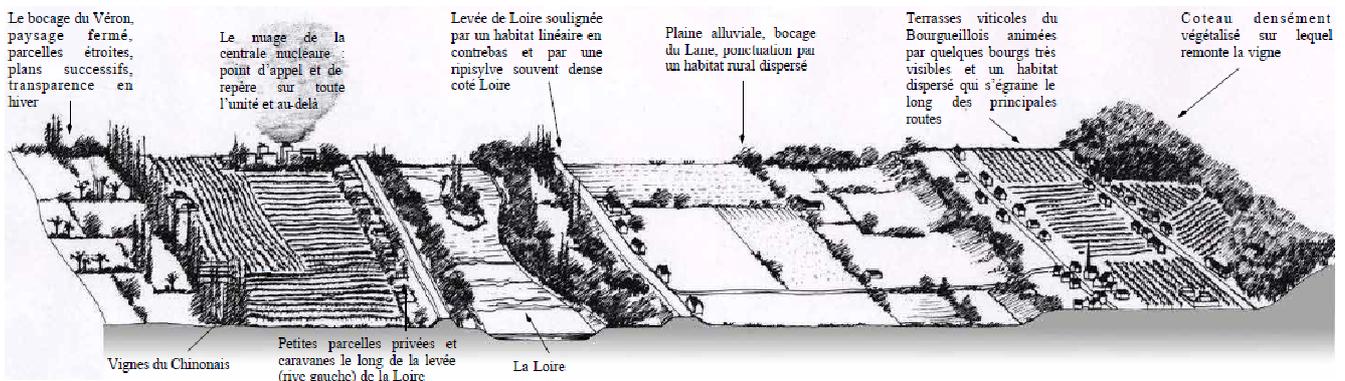
La première étape du plan de paysage consiste à identifier l'ensemble des paysages qui composent le territoire de référence, c'est-à-dire l'ensemble des unités paysagères, en cohérence avec les atlas de paysages existants¹.



Exemple : Plan de paysages de la CdC de Brouvelieures

La caractérisation de chaque unité paysagère se fait ensuite à l'aide de blocs diagrammes qui permettent de décrire clairement les structures paysagères qui composent chacune des unités.

BLOC DIAGRAMME DE L'UNITÉ PAYSAGÈRE DE LA CONFLUENCE LOIRE / VIENNE



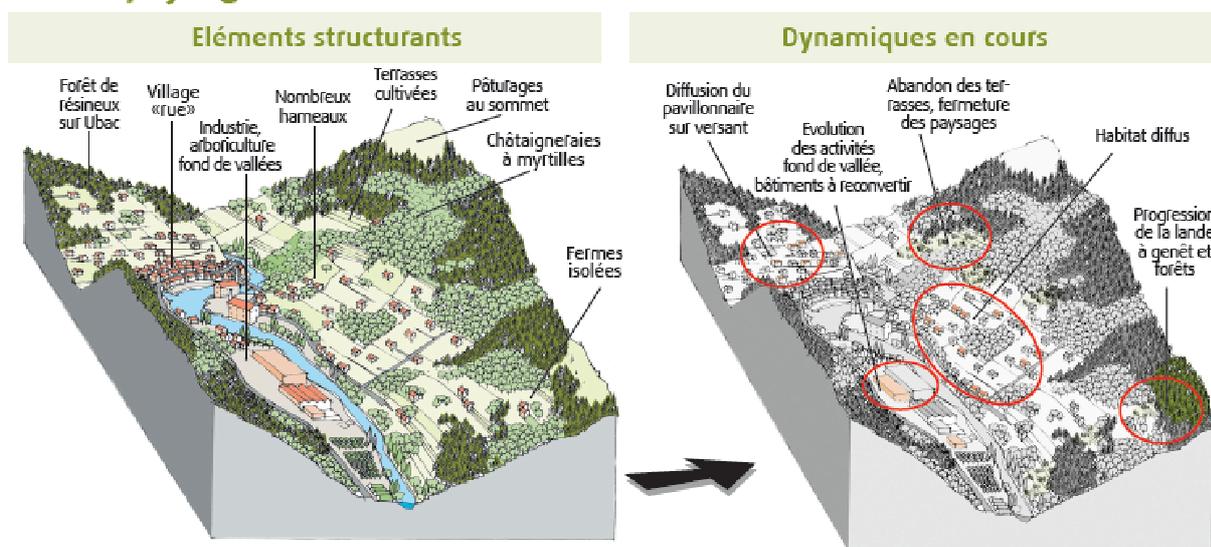
Exemple : Atlas des paysages d'Indre et Loire

¹ L'atlas des paysages constitue la source bibliographique à privilégier. Il convient toutefois de l'actualiser et éventuellement de préciser les informations disponibles. Ce socle de connaissance est en effet à approfondir et affiner à l'échelle du territoire concerné par le Plan. Il pourra en effet être définies des « sous-unités » paysagères, plus propices à caractériser le territoire considéré.

Une importance particulière doit être donnée, dans cette première phase du plan de paysage, à l'identification des dynamiques qui concourent à faire évoluer les structures paysagères. En effet, il s'agit d'en déduire les enjeux actuels du territoire et les évolutions possibles vers lesquelles il tend.

La phase de terrain menée par le bureau d'étude est donc essentielle, de même que le partage par la (les) collectivité(s) de ses (leurs) projets (en cours ou à venir) pouvant interagir sur le territoire. Les échanges, avec les élus notamment, doivent permettre d'identifier les pressions qui peuvent s'exercer sur le territoire.

Entité paysagère «Boutières»



Exemple : Charte du PNR des Monts d'Ardèche

Il convient en outre, dans cette première phase, de qualifier également les paysages, c'est-à-dire de préciser les valeurs qui sont attachées aux paysages par les populations (acteurs économiques, habitants, élus, ...) et d'évaluer comment ces dernières perçoivent les dynamiques en cours.

Cette étape de connaissance des paysages qui permet de faire émerger les atouts et les fragilités des paysages, et de mettre en lumière les enjeux du territoire², nécessite d'être partagée avec les populations, amendée et complétée le cas échéant, grâce aux concertations.

Le maître d'œuvre passe donc alternativement d'une posture de paysagiste expert (1^{ère} phase du diagnostic), à celle de paysagiste médiateur (2^{ème} phase du diagnostic), à l'écoute des uns et des autres. Il doit, au cours de cette étape, faire preuve de pédagogie, alors que dans le processus d'élaboration du PP, il s'agit également de permettre une première sensibilisation des élus, des acteurs économiques et des habitants au paysage.

² La mise en évidence des dynamiques peut faire apparaître l'existence de dysfonctionnements, tels que des politiques de développement urbain contradictoires entre deux communes, des incohérences entre plusieurs projets conduisant à une mise en concurrence des territoires et à une banalisation des paysages. Ces dysfonctionnements constituent déjà des premiers enjeux à l'échelle du paysage.

A retenir

La première phase du Plan de paysage correspond donc à l'acquisition de connaissances. Elle comprend l'identification et la compréhension des paysages qui composent le territoire (unités paysagères, structures paysagères, ...). Une attention est portée à l'identification des dynamiques qui tendent à les faire évoluer. Il est important lors de cette phase de ménager des temps d'échanges pour recueillir le point de vue des acteurs économiques et des habitants notamment, sur la manière dont ils perçoivent leur territoire et son évolution. La validation de ce diagnostic par le comité de pilotage et les populations est indispensable afin d'aborder sur des bases communes la formulation des objectifs de qualité paysagère, seconde étape du processus.

Points de vigilance / CCTP

- ⇒ Identifier les ressources disponibles pour le BE pour établir ce diagnostic
- ⇒ Préciser les modalités d'association des élus, des acteurs économiques et des habitants à cette étape essentielle d'élaboration et de partage du diagnostic et laisser une ouverture au BE pour être force de proposition
- ⇒ Préciser les types de rendus souhaités (importance du bloc diagramme)
- ⇒ Préciser les modalités de validation de cette première phase du PP

2). La formulation des Objectifs de Qualité Paysagère (OQP) : le cœur du PP

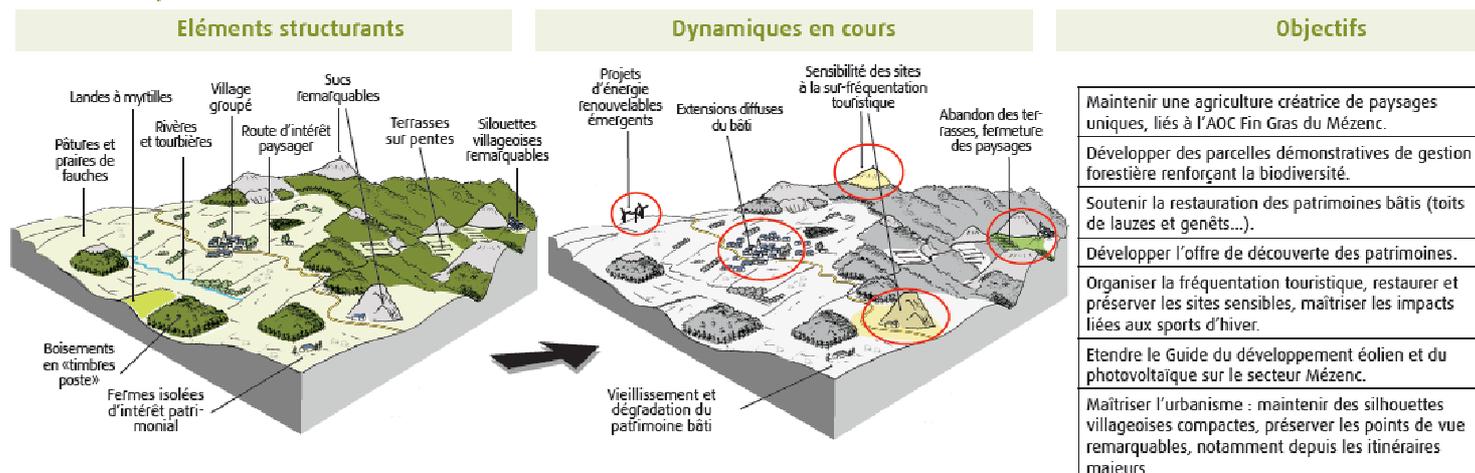
Alors que le ministère porte l'ambition d'une politique de développement durable qui aurait pour matrice les structures paysagères, tout l'enjeu consiste à formuler **des objectifs de qualité paysagère**, non seulement en amont des projets-cadre des territoires (SCOT, PLU(i), ...), mais également en préalable à l'élaboration de tout projet d'aménagement.

Il s'agit, par l'intermédiaire de la démarche que constitue le PP, de donner de la **cohérence** aux différentes politiques à l'œuvre sur le territoire. Le but est en effet que les documents stratégiques pour les territoires ou les projets d'aménagement à venir contribuent à la réalisation des objectifs formulés en matière de paysage et de cadre de vie.

Les objectifs de qualité paysagère sont formulés à l'échelle d'un paysage donné, c'est-à-dire « une unité paysagère » telle que définie dans la première étape du PP et se rapportent aux structures paysagères qui les caractérisent. Eventuellement certains objectifs peuvent être communs à plusieurs unités paysagères et être par conséquent définis à une échelle plus large, correspondant à des regroupements d'unités paysagères.

La formulation de ces objectifs de qualité paysagère, en matière de protection, de gestion ou d'aménagement, suppose un exercice de démocratie, dans la mesure où elle doit tenir compte des attentes des acteurs du territoire et plus largement des populations. Répondant à une demande sociale, ils devront par la suite être portés politiquement et traduits le cas échéant en matière de politique publique.

Entité paysagère «Mézens - Gerbier - Sucs»



Exemple : charte du PNR des Monts d'Ardeche

A retenir

Les objectifs de qualité paysagère correspondent aux orientations que le territoire se fixe en matière de paysage. Ils correspondent à l'expression du projet. Il s'agit des 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. Ils doivent être portés politiquement.

Points de vigilance / CCTP

- ⇒ Bien identifier la phase correspondant à la formulation des OQP : ce n'est pas le prestataire qui fait le projet ; le prestataire aide à identifier les enjeux, à sensibiliser éventuellement, et par ailleurs il aide les « autorités compétentes » à formuler les OQP qui répondent aux attentes exprimées par les populations
- ⇒ Il convient pour cette phase d'être dans une approche structurelle du paysage, c'est-à-dire de bien formuler des OQP qui se rapportent aux structures paysagères identifiées et ne pas susciter des entrées thématiques qui font courir le risque de tomber dans des généralités. Les dispositions qui seront prises pour répondre aux objectifs devront être spatialisées plus finement et thématiques éventuellement. Mais ceci se fera dans une phase ultérieure du plan.
- ⇒ Préciser les modalités d'association des populations (habitants, acteurs économiques, ...) en vue d'identifier leurs aspirations
- ⇒ Préciser les modalités d'association des élus en vue de formuler les OQP
- ⇒ Préciser les modalités de validation des OQP par l'ensemble des parties prenantes du PP

3). Les dispositions à prendre afin d'atteindre les objectifs

Le plan de paysage constitue d'abord un outil stratégique, partagé sur le territoire, entre les élus, les acteurs économiques et les habitants. Il s'agit d'un outil d'aide à la décision, un document cadre qui permet d'orienter les interventions futures sur le territoire.

Le plan de paysage doit également contenir des axes d'interventions spécifiques, en vue de répondre à certains objectifs de qualité paysagère formulés, lesquels nécessitent alors la mise en œuvre d'un plan d'actions.

Au regard des objectifs formulés, les dispositions pourront relever de :

- la « protection des paysages », et comprendre des « actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine » ;
- la « gestion des paysages », et comprendre des « actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales » ;
- l'« aménagement des paysages », et comprendre des « actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages » ;

Par ailleurs, les dispositions prises pourront renvoyer à l'élaboration de documents à portée réglementaire (ex : documents d'urbanisme), pédagogique (ex : outils de sensibilisation, de communication, de recommandation, ...), à portée opérationnelle (renvoyer par exemple à des opérations d'aménagement ou à des documents de gestion, ...) tout en précisant explicitement comment ces outils pourront contribuer aux objectifs de qualité paysagère formulés. Pour faciliter la mise en œuvre du PP, un des axes d'intervention du plan pourra même, le cas échéant, être dédié aux modalités d'animation du plan lui-même.

En outre, comme pour l'ensemble des étapes du plan, les objectifs et les dispositions prises doivent être partagés entre tous les acteurs.

Le portage politique et technique du PP, dans la durée, enfin, est indispensable, alors qu'il s'agit de veiller à ce que les politiques à l'œuvre répondent bien aux objectifs formulés dans le plan de paysage. L'évaluation du PP doit également être prévue.

A retenir

Cette dernière partie du document doit permettre de répondre à deux questions :

- ⇒ Que faire (pour répondre aux objectifs de qualité paysagère) ?
 - ⇔ /orientations-cadre
 - ⇔ /axes d'intervention spécifiques
- ⇒ Comment faire ?
 - ⇔ la mise en œuvre du plan (la mise en place d'une démarche et d'un programme d'actions)

Il convient de définir et hiérarchiser les axes d'intervention ; de définir les actions et de préciser les modalités de leur mise en œuvre ainsi que leur coût ; de proposer les indicateurs propres à évaluer leur bonne réalisation et leur efficacité au regard des OQP ; de prévoir les modalités de suivi et d'animation du PP.

Points de vigilance / CCTP

- ⇒ Ne pas cibler au préalable des actions précises mais éventuellement pré-identifier des axes d'intervention pressentis au regard d'objectifs spécifiques au territoire ou de démarches complémentaires associées au PP ;
- ⇒ Définir le degré de précision attendu et les modes de restitution souhaités (exemple : élaboration de fiches actions comprenant différentes catégories à renseigner – contexte, OQP auquel renvoie la disposition, calendrier, modalité de financement, indicateurs de suivis, ... -)
- ⇒ Fixer des échéances pour le rendu des travaux
- ⇒ Prévoir les modalités de suivi de cette phase

II. La gouvernance et les partenaires

La principale condition de réussite d'un Plan de paysage est la mobilisation des différents partenaires autour du projet. En effet, le Plan de paysage sous-tend un engagement collectif tout au long de son processus d'élaboration³ mais également tout au long de sa vie. Il doit être élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs socio-économiques du territoire mais également avec les habitants. Le portage du Plan de paysage revient par ailleurs aux élus du territoire.

Un comité de pilotage et un comité technique (propositions techniques, re-cadrage, validation technique des éléments présentés en COPIL, ...) doivent être constitués afin d'ancrer le partenariat localement avec les autorités compétentes, les acteurs locaux, les institutions locales (région, département, PNR, ...) et les administrations, en particulier l'Etat, par l'intermédiaire des DDT(M) et/ou des DREAL.

Des modalités spécifiques d'association des acteurs du territoire et des habitants doivent être en particulier définies et adaptées également aux différentes étapes du processus : dans les différentes phases d'élaboration du plan, comme au cours de sa vie et de sa mise en oeuvre.

A retenir

Doivent être associés étroitement à l'élaboration du plan tous les acteurs qui façonnent les paysages sur le territoire (structures intercommunales et communales, acteurs économiques, établissements publics et chambres consulaires, administrations, associations, habitants, ...).

Au regard de la définition des OQP, l'appropriation par les élus de la démarche et le portage politique du plan est un élément fondamental dans la réussite du plan de paysage.

Points de vigilance / CCTP

- ⇒ Prévoir les modalités d'association des partenaires et des élus aux différentes phases d'élaboration du PP et ouvrir la possibilité au prestataire de proposer des démarches innovantes (il s'agit de dépasser le simple cadre d'une information descendante).
- ⇒ Prévoir les modalités de suivi et de pilotage
- ⇒ Préciser la composition des différentes instances (comité de pilotage, comité technique, groupes thématiques, ...)

³ Il ne s'agit pas d'une charte à laquelle on ferait adhérer des acteurs en fin de processus, mais bien d'une démarche collective et partagée au sein de laquelle les acteurs sont parties prenantes.