



**HAL**  
open science

# Le paysage dans le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), une thématique biaisée mise en perspective par l'évaluation environnementale

Marine Applagnat-Tartet

## ► To cite this version:

Marine Applagnat-Tartet. Le paysage dans le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), une thématique biaisée mise en perspective par l'évaluation environnementale. Sciences du Vivant [q-bio]. 2018. dumas-01880925

**HAL Id: dumas-01880925**

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01880925v1>

Submitted on 25 Sep 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

AGROCAMPUS  
OUEST

- CFR Angers  
 CFR Rennes



Année universitaire : 2017 – 2018

Spécialité:

Paysage

Spécialisation (et option éventuelle) :

Projet de Paysage : Site et Territoire

### Mémoire de Fin d'Études

- d'Ingénieur de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- de Master de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- d'un autre établissement (étudiant arrivé en M2)

## Le paysage dans le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), une thématique biaisée mise en perspective par l'évaluation environnementale.

Par : Marine APPLAGNAT-TARTET

**Soutenu à Angers le 20 septembre 2018**

**Devant le jury composé de :**

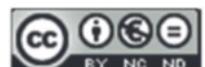
Président : Emeline ESCATS-GUILLOU

Maître de stage : Roxane BENEDETTI

Enseignant référent : Jean-Pierre DUCOS

*Les analyses et les conclusions de ce travail d'étudiant n'engagent que la responsabilité de son auteur et non celle d'AGROCAMPUSOUEST*

Ce document est soumis aux conditions d'utilisation  
«Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 4.0 France»  
disponible en ligne <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fr>



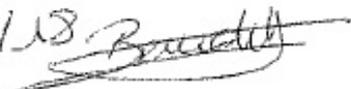


## Fiche de confidentialité et de diffusion du mémoire

### Confidentialité

Non  Oui si oui :  1 an  5 ans  10 ans

Pendant toute la durée de confidentialité, aucune diffusion du mémoire n'est possible <sup>(1)</sup>.

Date et signature du maître de stage <sup>(2)</sup> : 20/09/18   
(ou de l'étudiant-entrepreneur)

**A la fin de la période de confidentialité**, sa diffusion est soumise aux règles ci-dessous (droits d'auteur et autorisation de diffusion par l'enseignant à renseigner).

### Droits d'auteur

L'auteur <sup>(3)</sup> **Marine APPLAGNAT-TARTET**

autorise la diffusion de son travail (immédiatement ou à la fin de la période de confidentialité)

Oui  Non

Si oui, il autorise

la diffusion papier du mémoire uniquement<sup>(4)</sup>

la diffusion papier du mémoire et la diffusion électronique du résumé

la diffusion papier et électronique du mémoire (joindre dans ce cas la fiche de conformité du mémoire numérique et le contrat de diffusion)

(Facultatif)  accepte de placer son mémoire sous licence Creative commons CC-By-Nc-Nd (voir Guide du mémoire Chap 1.4 page 6)

Date et signature de l'auteur : 20/09/2018 

### Autorisation de diffusion par le responsable de spécialisation ou son représentant

L'enseignant juge le mémoire de qualité suffisante pour être diffusé (immédiatement ou à la fin de la période de confidentialité)

Oui  Non

Si non, seul le titre du mémoire apparaîtra dans les bases de données.

Si oui, il autorise

la diffusion papier du mémoire uniquement<sup>(4)</sup>

la diffusion papier du mémoire et la diffusion électronique du résumé

la diffusion papier et électronique du mémoire

Date et signature de l'enseignant : 20/09/18 

(1) L'administration, les enseignants et les différents services de documentation d'AGROCAMPUS OUEST s'engagent à respecter cette confidentialité.

(2) Signature et cachet de l'organisme

(3) Auteur = étudiant qui réalise son mémoire de fin d'études

(4) La référence bibliographique (= Nom de l'auteur, titre du mémoire, année de soutenance, diplôme, spécialité et spécialisation/Option) sera signalée dans les bases de données documentaires sans le résumé



# Remerciements

---

Je tiens tout d'abord à remercier l'ensemble des équipes de l'agence Citadia Conseil – Even Conseil – Mercat – Aire Publique Rhône-Alpes dirigées par Timothée HUBSCHER, de m'avoir accueillie au sein de leur structure afin d'effectuer mon stage de fin d'études d'ingénieur en paysage.

Ensuite, je tiens à remercier chaleureusement Jean-Pierre DUCOS, en qualité de référent Agrocampus Ouest, pour ses conseils, explications et l'ensemble du temps qu'il m'a consacré tout au long de cette étape que représente le mémoire. Il a su aussi bien m'accompagner sur cet exercice de manière pédagogique qu'en tant que premier pas dans le monde professionnel.

J'adresse également mes remerciements à Roxane BENEDETTI, dans son rôle de maître de stage, pour la confiance qu'elle m'a témoignée en m'intégrant dans son équipe d'Even Conseil Lyon. Sa disponibilité, sa pédagogie et plus globalement ses méthodes de management m'ont permis de conférer à mon stage un déroulement dans les meilleures conditions.

Je tiens enfin à remercier particulièrement l'équipe d'Even Conseil avec qui j'ai évolué quotidiennement : Clément BONIN, Laurence HERRMANN, Julia DOLHEM et Jordan FERMAUT.

D'une manière générale l'ensemble de ces personnes m'ont accueillie avec professionnalisme et bienveillance, qu'ils en soient tous remerciés.



## Glossaire

---

**AGENDA 21** : programme d'actions concrètes pour le développement durable au 21ème siècle adopté par les chefs d'état lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992. Il concerne les collectivités en décrivant les secteurs où le développement durable doit s'appliquer pour les inviter à mettre en place un programme d'Agenda 21 à leur échelle (Agenda 21 local) et à partir d'un mécanisme de consultation de la population.

**MAITRE D'ŒUVRE** : dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, le maître d'œuvre est le support technique du maître d'ouvrage. Les maîtres d'œuvre sont des bureaux d'études spécialisés privés, mais les agences d'urbanisme ou les services internes des collectivités de taille importante peuvent également assurer ce rôle. Ils sont en charge de l'écriture technique et juridique du document en lien avec le projet politique porté par le maître d'ouvrage.

**MAITRE D'OUVRAGE (OU PORTEUR DE PROJET)** : dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, le maître d'ouvrage est la collectivité qui souhaite élaborer le document, représentée par ses élus.

**SENSIBLE** : le terme sensible exprime ce que le corps ressent dans la perception, aussi bien physiquement à travers nos sens (odorat, goût, ouïe, toucher, vision) qu'à partir d'éléments invisibles, subjectifs (qui proviennent du sujet qui perçoit, c'est-à-dire des ressentis vrais liés à un vécu) et du jugement porté sur eux (dans lequel il fait intervenir sa raison) (d'après Saurin, 2013)

## Liste des abréviations

---

AE : Autorité Environnementale  
ALUR : loi pour l'Accès au Logement et Urbanisme Rénové  
CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement  
CGDD : Commissariat Général du Développement Durable  
CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable  
DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs  
DTA : Directive Territoriale d'Aménagement  
EE : Evaluation Environnementale  
EIE : Etat Initial de l'Environnement  
EIPPE : Evaluation des Incidences des Plans et Programmes sur l'Environnement  
ENE : loi portant Engagement National pour l'Environnement  
ENSNP : Ecole Nationale Supérieure de la Nature et du Paysage  
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale  
LOADT : Loi d'Orientations pour l'Aménagement et le Développement du Territoire  
OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation  
OQP : Objectif de Qualité Paysagère  
PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durables  
PLU(i) : Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)  
PNR : Parc Naturel Régional  
RLP(i) : Règlement Local de Publicité (intercommunal)  
RP : Rapport de Présentation  
SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale  
SIG : Système d'Information Géographique  
SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain

## Liste des illustrations

---

<i>Figure 1. Evolution de la notion de paysage dans les documents d'urbanisme. Source : Marine Applagnat-Tartet, 2018</i> .....	3
<i>Figure 2. Les éléments constitutifs d'un SCoT. Source : Marine Applagnat-Tartet, 2018</i> .....	4
<i>Figure 3. Le SCoT intégrateur. Source : Ministère de la Cohésion des Territoires, 2014</i> .....	5
<i>Figure 4. Le positionnement de la démarche de l'évaluation environnementale dans l'élaboration du SCoT. Source : SCoT de l'Agglomération Lyonnaise, Rapport de présentation (p475), 2009</i> .....	8
<i>Figure 5. Localisation des cas d'étude. Source: Marine Applagnat-Tartet, 2018</i> .....	13
<i>Figure 6. Schématisation de la méthodologie pour identifier les "zones à enjeux de paysage". Source: Marine Applagnat-Tartet, 2018</i> .....	14
<i>Figure 7. Territoire de la Terre des 2 Caps. Source : terredes2caps.fr, 2007</i> .....	15
<i>Figure 8. Territoire du Blaisois. Source : grandchambord.fr, 2016</i> .....	15
<i>Figure 9. Territoire de la Dombes. Source : scot-saonedombes.fr, 2004-2018</i> .....	16
<i>Figure 10. Les échelles de paysage du SCoT du Blaisois : les choix iconographiques se retrouvent dans les documents avec des photos références qui dans leur cadrage illustrent de éléments significatifs et des éléments plus précis (panoramiques, vues générales ou vues détaillées). Source: SCoT du Blaisois, Rapport de présentation, 2016</i> .....	17
<i>Figure 11. Les échelles de paysage du SCoT de la Terre des 2 Caps : des choix iconographiques qui se concentrent sur des éléments de grand paysage Source: SCoT de la Terre des 2 Caps, Rapport de présentation, 2010</i> .....	17
<i>Figure 12. Les échelles de paysage du SCoT de la Dombes : des choix iconographiques plus restreints centrés sur le grand paysage à l'échelle du territoire et des éléments précis de morphologie villageoise. Source: SCoT de la Dombes, Rapport de présentation, 2010</i> .....	18
<i>Figure 13. Bloc diagramme (arc urbain et bassin carrier). Source : SCoT de la Terre des 2 Caps, Rapport de présentation, 2010</i> .....	18
<i>Figure 14. Séquences schématisées du grand paysage : le paysage ondoyant et le paysage insolite. Source : SCoT de la Terre des 2 Caps, Rapport de présentation, 2010</i> .....	18
<i>Figure 15. Préservation des cônes de vue et localisation préférentielle des boisements. Source: Source : SCoT de la Terre des 2 Caps, Rapport de présentation, 2010</i> .....	20
<i>Figure 16. Schématisation des implantations urbaines à éviter et à préférer. Source : SCoT de la Terre des 2 Caps, Rapport de présentation, 2010</i> .....	21
<i>Figure 17. Schématisation du principe de développement de l'urbanisation au sein des cônes de vue. Source : SCoT du Blaisois, DOO, 2016</i> .....	21
<i>Figure 18. Schématisation du fonctionnement de la trame paysagère. Source : SCoT du Blaisois, DOO, 2016</i> .....	22
<i>Figure 19. Schématisation de l'intégration paysagère des lisières urbaines, cas à éviter. Source : SCoT du Blaisois, DOO, 2016</i> .....	22
<i>Figure 20. Schéma de principe du traitement paysager des zones d'activités le long des voies de transit, à éviter et à favoriser (plantation d'arbres). Source: SCoT de la Dombes, DOO, 2010</i> .....	23
<i>Figure 21. Les aménagements prévus des équipements touristiques, découverte des paysages dombistes. Source : SCoT de la Dombes, DOO, 2010</i> .....	23
<i>Figure 22. Un indicateur du volet paysage du SCoT du Blaisois. Source: SCoT du Blaisois, Rapport de présentation, 2016</i> .....	25
<i>Figure 23. Echantillon des documents de paysage qui gravitent autour du SCoT. Source: Marine Applagnat-Tartet, 2018</i> .....	31
<i>Figure 24. Lacune dans l'approche paysagère des documents d'urbanisme qui conduit à une évaluation incomplète. Source : Marine Applagnat-Tartet (inspiré d'Alain Sauter), 2018</i> .....	32
<i>Figure 25. Système d'évaluation complet du paysage dans les documents d'urbanisme. Source: Marine Applagnat-Tartet (inspiré d'Alain Sauter), 2018</i> .....	33
<i>Figure 26. Le rôle du paysagiste des documents d'urbanisme dans l'approche globale que suppose le paysage. Source: Marine Applagnat-Tartet (inspiré d'Alain Sauter), 2018</i> .....	38

## Liste des tableaux

---

<i>Tableau 1. Eléments iconographiques et efficacité dans les SCoT; Source: Marine Applagnat-Tartet, 2018.</i> .....	24
--	----

## Liste des annexes

---

Annexe I – Grille de lecture des SCoT.....	D
Annexe II – Carte des sensibilités paysagères, SCoT du Blaisois .....	.I
Annexe III - Identification des zones à enjeux de paysage des SCoT.....	L
Annexe IV – Spatialisation des enjeux de paysage remarquable et quotidien, SCoT du Blaisois.....	P

# Table des matières

---

Préambule. Le paysage dans sa relation avec les SCoT .....	1
Introduction .....	1
<b>Partie 1. La place du paysage dans les documents d'urbanisme : le cas des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et de l'évaluation environnementale</b> .....	<b>2</b>
1. Rappel du corpus réglementaire autour du paysage .....	2
a. Le paysage « reconnu » .....	2
b. Le paysage intégré dans les documents d'urbanisme : le cas des Schémas de Cohérence Territoriale ( <i>Figure 1</i> ) .....	2
2. Les Schémas de Cohérence Territoriale et le paysage .....	3
a. Les objectifs et les acteurs du SCoT : organiser un développement spatialisé et concerté .....	3
b. La thématique du paysage traitée dans le SCoT .....	5
3. L'évaluation environnementale des Schémas de Cohérence Territoriale : le thème du paysage comme obligation formelle .....	6
a. Le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement : convergence vers la notion d'« évaluation environnementale » .....	7
b. Les objectifs et la démarche de l'évaluation environnementale .....	7
c. La nécessité d'« évaluer » et la particularité du paysage dans l'évaluation .....	9
<b>Partie 2. Le paysage intégré dans les documents d'urbanisme, étude de cas en matière d'évaluation environnementale</b> .....	<b>11</b>
1. L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme : un exercice perfectible .....	11
a. Un bilan mitigé pour une démarche inachevée .....	11
b. Des ambitions déçues pour les indicateurs de suivi .....	12
2. Des documents au rapport particulier avec le paysage : étude de 3 SCoT témoins ..	13
a. Constitution du corpus .....	13
b. Méthode d'analyse .....	14
c. Présentation des SCoT sélectionnés .....	15
d. L'approche paysagère des documents .....	16
e. Les zones à enjeux de paysage identifiées et l'iconographie associée .....	19
f. Le suivi des zones à enjeux de paysage via les indicateurs de l'évaluation environnementale .....	24
<b>Partie 3. Evaluation environnementale et paysage, une question non pertinente ? .....</b>	<b>28</b>
1. La traduction en indicateur de suivi des zones à enjeux de paysage : transversalité, opérationnalité et mutualisation .....	28
a. Les caractéristiques d'un indicateur de suivi .....	28

b. Le paysage comme enjeu transversal : indicateur et porte d'entrée pour d'autres indicateurs.....	29
c. L'enjeu de la déclinaison des orientations du SCoT dans les documents de rang inférieur : un caractère opérationnel pour les indicateurs de suivi.....	30
d. Les documents qui gravitent autour du SCoT : une mutualisation en raison de problématiques similaires .....	31
2. Le paysage incomplet dans l'évaluation environnementale.....	33
a. Le paysage en tant qu'objet d'évaluation : une légitimité sociale à faire valoir.....	33
b. Le paysage : un problème d'échelle et de contexte d'élaboration dans le SCoT ....	34
3. Le paysage et les approches participatives : un volet manquant dans le SCoT .....	35
a. La concertation autour d'un projet de SCoT : un constat d'inefficacité généralisé ..	35
b. Les acteurs en présence pour le suivi du projet de territoire, de précieux partenaires .....	35
4. Le paysagiste des documents d'urbanisme : émergence d'un rôle de pilote et de maître d'œuvre .....	36
a. La commande publique des documents d'urbanisme et les paysagistes .....	37
b. Les outils du médiateur .....	38
Conclusion .....	40
Bibliographie .....	A
Sitographie .....	C
Annexes .....	D

# Préambule

---

## Le paysage dans sa relation avec les SCoT

Dans ce mémoire, le choix a été fait d'aborder la question de la prise en compte du paysage dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) en adoptant l'entrée par l'évaluation environnementale.

Plusieurs raisons expliquent ce choix. Tout d'abord, le SCoT est un document de planification fédérateur qui exprime la quintessence des grands sujets relatifs à l'aménagement du territoire, les éléments relatifs au paysage y sont ainsi abordés. D'autre part, l'évaluation environnementale est un exercice réglementaire auquel doivent satisfaire les documents d'urbanisme. Cet exercice a pour objectif d'apprécier et d'évaluer la prise en compte des thématiques environnementales, dont le paysage fait partie, dans les documents d'urbanisme. Exercice obligatoire, l'entrée dans le sujet par l'évaluation environnementale permet de porter un jugement sur la dimension opérationnelle dans le temps du document visé.

Il s'agit ainsi de vérifier si le catalyseur que représente l'évaluation environnementale est efficace pour la prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme.

Avant d'aborder cet exercice, une mise en perspective de la définition du paysage dans son lien avec l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est intéressante.

La complexité de la définition du paysage réside dans l'approche à la fois objective et subjective qui est attribuée au terme. Plusieurs notions sont englobées, et particulièrement celles de la matérialité, de la dynamique et de la perception.

La **matérialité** renvoie à un observateur et à sa posture d'observateur « motivé » qui observe et analyse un paysage sur la base de ses formes géographiques: sommets, plaines, forêts, lacs, cours d'eau, urbanisation, etc.

Toutefois, le paysage ne peut être caractérisé par sa seule matérialité, et la définition de la Convention Européenne du Paysage introduit les notions de dynamique et de perception : « *le 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.* » [1].

La notion de **dynamique** apparaît ainsi sous la formulation « *l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations* ». En effet, « *les paysages sont les fruits de retouches successives que des générations de paysans et de propriétaires ont réalisées ; ils conservent des signes de cette lente élaboration. Mais le temps n'est pas arrêté et les paysages continuent d'être modelés par ceux qui les utilisent et qui les créent* » (d'après J.P. Monza, SCoT Terre des 2 Caps).

Cette notion de dynamique peut être approfondie et le paysage devient un révélateur : « *il permet de comprendre et d'analyser des logiques humaines dans un pays, une vallée, un village... Il est un élément commun à tous : une base de dialogue pour ceux qui font les territoires. Le paysage n'est pas un décor, c'est la vérité d'un territoire* » (d'après M. Verdier, SCoT Terre des 2 Caps).

Enfin, la dimension sensible, adossée à la notion de **perception**, intégrée à la définition du paysage réside dans l'approche globale entendue par la Convention. En effet, le terme « perception » invite à appréhender le paysage non plus seulement selon une approche sectorielle (esthétique, géographique, écologique, etc.). Le paysage ne se voit pas seulement mais se vit également : il existe des paysages sonores, des paysages olfactifs (fraîcheur, etc.) ou encore des paysages tactiles (humidité, rugosité, etc.). Le paysage est

constitué d'un enchaînement de rythmes, et dont la perception n'est pas nécessairement instantanée : un paysage se découvre au fur et à mesure qu'on le parcourt et qu'on le côtoie et au fur et à mesure des états de l'atmosphère (soleil, pluie, aube, etc.). Enfin, la dimension sensorielle du paysage se confirme puisqu'il est finalement le lieu des souvenirs, du présent et des projets (Furnelle, 2010).

### **Emergent à ce stade plusieurs difficultés dans la relation SCoT et paysage.**

La première est celle de **concilier** des impératifs de **mesure** introduits par l'évaluation environnementale, et celle d'**apprécier**, à défaut de parvenir à l'évaluer, une certaine **perception** du paysage.

La deuxième difficulté dans la relation SCoT et paysage tient dans la capacité à **fédérer des perceptions différentes autour d'un « projet commun » cristallisé par le « projet de territoire » du SCoT**. « Élément commun à tous », le paysage constitue un patrimoine commun qui s'attache aujourd'hui aux valeurs de bien-être de la population. Le paysage comporte un caractère d'intérêt collectif en tant que dépositaire et porteur d'intérêts privés et publics, et de satisfaction des besoins de l'être humain en tant que support de la biosphère et des éléments naturels. C'est ainsi le lieu où les droits de l'Homme sont rendus effectifs, et où les générations futures s'installeront (Cagnato, 2014). Dans ce rôle de bien commun, le paysage constitue un indicateur puisque les notions de perte et de manque lui sont associées. En tant qu'indicateur, le paysage nécessite un suivi, une évaluation, et comme toute activité humaine engageant des intérêts potentiellement différents, les pouvoirs publics l'ont réglementé.

La troisième difficulté tient dans la **mesure des évolutions du territoire dans le temps dont le SCoT a la charge, les perceptions pouvant changer, évoluer en même temps que se transforme la société**. Le paysage est d'une part marqueur d'évolutions mesurables du territoire et d'autre part espace de sensibilités appréciables, et la complexité de la réalisation d'une évaluation objective de cet objet se pose. Projet sur 20 ou 30 ans, le SCoT peut-il avoir une vision et une approche prospective sur ce que seront les perceptions de demain, de ce qui est attendu des paysages de demain ?

Par ailleurs, puisque le paysage résulte « d'interrelations », la quatrième difficulté réside ainsi dans les **notions d'échelles**. Le paysage est utilisé pour placer des enjeux parfois éloignés, en lien avec les valeurs attachées au bien-être de la population (Sauter, 2011) comme le développement social ou le développement économique. Croisant et déférant d'autres politiques publiques (transports, agriculture, énergie, environnement, etc.), le SCoT est-il porteur d'un projet de paysage global ou de projets sectoriels ?

La cinquième difficulté tient enfin dans la **multiplicité des acteurs**. Le paysage est lié à la notion de projet et il est appelé dans la conception des territoires qui visent à la construction commune et citoyenne d'objectifs d'aménagements (Sauter, 2011). Mais comment le SCoT peut-il être la traduction d'un projet de territoire fédérant des acteurs alors qu'une partie de ceux-ci est relativement absente de son processus de construction (la population) ? Dans son impératif formel d'évaluation environnementale, le SCoT n'évalue-t-il pas davantage la dimension normative d'une représentation formelle de l'espace qu'une qualité de perceptions et d'usages portée par ses utilisateurs ?



# Introduction

---

Données mesurables et données appréciables sont sous-jacentes à la définition du paysage, et c'est sans doute dans la démarche d'évaluation du SCoT que ce paysage se perd...

En effet, la démarche d'évaluation du paysage dans les documents d'urbanisme pose la question de la manière dont la thématique est abordée en amont, et invite à explorer les cinq difficultés dans la relation SCoT et paysage mises en exergue en préambule :

- Dans quelle mesure est-il possible de concilier des impératifs de mesure du paysage avec des données qui relèvent en partie de perceptions, plus ou moins appréciables ?
- Le SCoT est-il en mesure de fédérer des perceptions différentes du paysage autour d'un projet commun très réglementaire ?
- Comment conférer au SCoT sa vision prospective sur l'évolution des paysages de demain ?
- Les échelles d'appréhension du paysage dans les SCoT sont-elles appropriées pour caractériser la matérialité et la sensibilité dont la thématique est emprunte ?
- Dans le jeu d'acteurs institutionnels autour des SCoT, les utilisateurs quotidiens du paysage (la population) trouvent-ils une place ?

La recherche sur ce sujet précis est encore balbutiante, en effet, les SCoT ayant été instaurés en 2000, celle-ci dispose de peu de recul, en particulier sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. Les réflexions ont été nourries par un corpus composé d'articles scientifiques et de travaux de recherche traitant pour majorité de l'évaluation des politiques publiques en matière de paysage ; et de références d'ordre technique traitant de l'élaboration des documents d'urbanisme dans leur lien avec le paysage.

En complément de ces références bibliographiques, une étude de cas menée à partir de trois SCoT a permis d'apporter des éléments opérationnels sur les problématiques liées au sujet, en ayant sélectionné des documents reconnus comme précurseurs sur la thématique du paysage. L'élaboration de ces documents datant de la première décennie des années 2000 permet toutefois de disposer d'un peu d'antériorité sur le sujet, en ayant notamment à disposition des bilans d'évaluation.

De cette manière, une réflexion globale mettant en perspective les différents enjeux est proposée.

Le mémoire s'articule autour d'une première partie de présentation des documents d'urbanisme et de l'évaluation environnementale, pour asseoir les objectifs de ces démarches et leur positionnement par rapport au paysage. Ensuite, la deuxième partie est constituée de l'étude de cas. Elle permet de vérifier l'articulation des SCoT avec la thématique du paysage dans la globalité de sa définition, à savoir la matérialité et la sensibilité, grâce à l'exercice de l'évaluation environnementale. Enfin, la troisième partie explore les difficultés de l'évaluation environnementale à s'attacher à la notion sensible que suppose le paysage, constat support pour requestionner l'efficacité des SCoT dans cette obligation.

## Partie 1

---

# La place du paysage dans les documents d'urbanisme : le cas des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et de l'évaluation environnementale

### 1. Rappel du corpus réglementaire autour du paysage

---

Jusqu'en 1976, la thématique du paysage est traitée dans la législation française sur la base d'éléments ponctuels : monuments et sites naturels (loi de 1906), monuments historiques (loi de 1913), sites classés et sites inscrits (loi de 1930), ou encore parcs nationaux et parcs naturels régionaux (respectivement 1967 et 1976).

#### a. Le paysage « reconnu »

---

Ce n'est qu'à partir de 1976 suite à la loi relative à la protection de la nature que le paysage est approché de manière intégrative dans la législation française. En effet, la loi de 1976 institue que "la protection des espaces naturels et des paysages est d'intérêt général".

Ce principe est réaffirmé et complété par la loi dite « loi paysage » sur la protection et la mise en valeur des paysages de 1993 qui s'attache à donner un statut officiel au paysage pour tendre vers une meilleure intégration des aménagements liés au développement des territoires en visant la préservation de la « qualité paysagère » (Tabarly, 2007)

Bien que le paysage soit intégré à la législation française, ce n'est qu'en 2000 lors de la convention européenne du paysage que le conseil de l'Europe s'accorde sur une définition commune (que la France ratifie en 2007). Le paysage est ainsi défini comme « *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* » [1].

De manière parallèle à la reconnaissance et la prise en compte du paysage dans la législation française, le concept de développement durable s'inscrit au cœur de la démarche de planification en France.

La rencontre de ces deux domaines aboutit à l'intégration du paysage dans les documents d'urbanisme. En effet, sous l'influence de la conscience environnementaliste qui s'amorce dans la population avec la publication du rapport Brundtland (1987), qui fonde le concept de développement durable, la refonte des documents d'urbanisme s'enclenche.

#### b. Le paysage intégré dans les documents d'urbanisme : le cas des Schémas de Cohérence Territoriale (Figure 1)

---

Initialement, les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) instaurées en 1995 (modification en 1999) par la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) fixent les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement des territoires.

En 2000, la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (13 décembre 2000) modifie culturellement la manière d'appréhender la planification en France : l'urbanisme et le développement urbain s'inscrivent désormais dans une perspective de développement durable. Ainsi, la planification s'attache à l'équilibre entre développement et protection des

espaces, la prise en compte des besoins actuels et futurs des populations, l'utilisation économe et équilibrée des ressources naturelles et foncières, la lutte contre le changement climatique, la préservation des milieux ou encore du patrimoine. La loi SRU instaure ainsi la refonte des documents d'urbanisme en créant les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) en remplacement des Schémas Directeurs, et les Plans d'Urbanisme Locaux (PLU).

Plus tard, la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 ou loi portant Engagement National pour l'Environnement (loi ENE) complète les champs d'intervention des SCoT en imposant une approche plus environnementaliste avec l'obligation de l'intégration des « défis environnementaux » dans ces documents (CGDD, 2011).

Plus récemment, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR du 24 mars 2014 propose une approche concrète et opérationnelle du paysage qui ne se limite pas seulement aux paysages remarquables, mais qui s'intéresse à tous les paysages qu'ils soient remarquables, quotidiens ou dégradés. Cette loi institue des objectifs de qualité paysagère (OQP) dans les documents d'urbanisme : ce sont des « orientations stratégiques et spatialisées qu'une autorité publique se fixe en matière de protection de gestion ou d'aménagement de ses paysages » (Ministère de l'égalité des territoires et du logement, 2014).

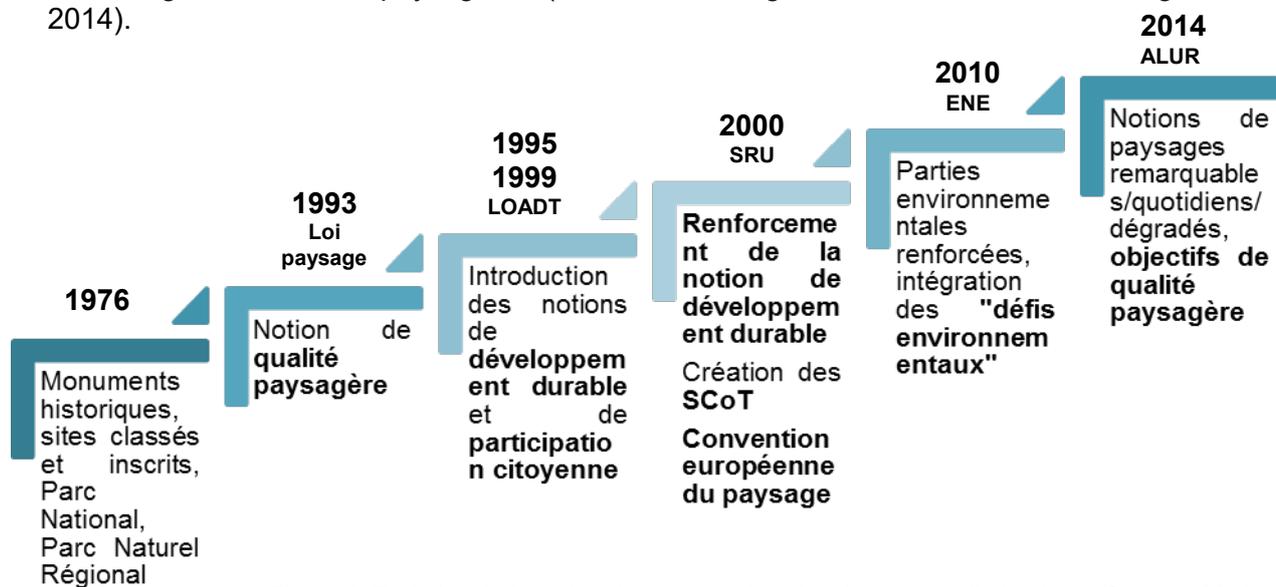


Figure 1. Evolution de la notion de paysage dans les documents d'urbanisme. Source : Marine Applagnat-Tartet, 2018

## 2. Les Schémas de Cohérence Territoriale et le paysage

- a. Les objectifs et les acteurs du SCoT : organiser un développement spatialisé et concerté

### Définition

Les Schémas de Cohérence Territoriale ou SCoT sont des documents de planification stratégique dont l'objectif est d'organiser un développement spatialisé pour un territoire en coordonnant les politiques sectorielles (en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacement et d'équipements commerciaux, d'agriculture, d'environnement, etc.) à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine. Leur objectif repose sur la lutte contre l'étalement urbain et la consommation foncière, tout en intégrant la préservation de l'environnement, dans la perspective d'un développement durable pour le territoire.

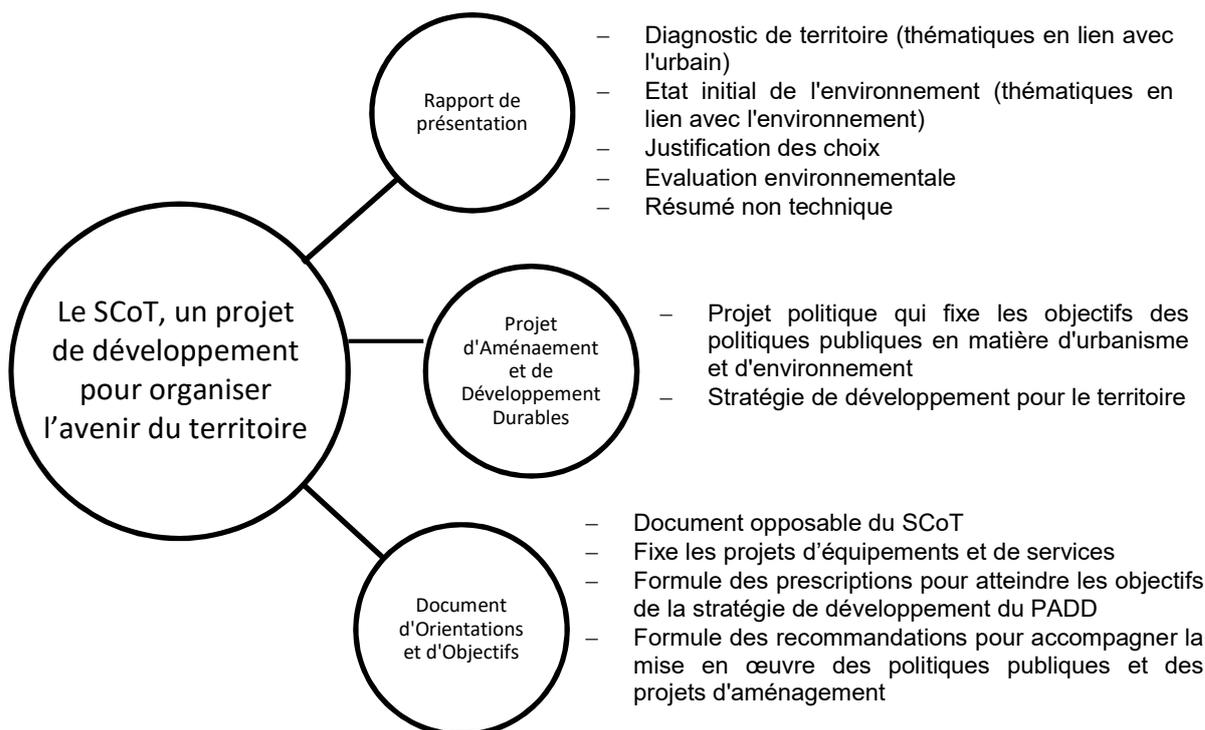
Le SCoT est élaboré dans le cadre d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), qui traduit le projet politique porté et ambitionné par les élus pour le développement du territoire.

En effet, l'initiative de l'élaboration d'un SCoT provient des collectivités territoriales. Par contre, l'élaboration du document est réalisée de manière concertée avec des acteurs locaux et la population concernée par les politiques de développement durable. Le projet politique est ainsi enrichi par des éléments propres au territoire et à ses problématiques.

La gouvernance du SCoT se compose :

- Des élus qui portent le projet politique et stratégique tout au long de la démarche.
- De l'équipe technique de la structure porteuse accompagnée, ou non, d'un bureau d'études ou d'une agence d'urbanisme, et qui fonctionne en binôme avec les élus.
- Des partenaires institutionnels appelés les Personnes Publique Associées (PPA) : l'Etat via le Préfet, les chambres consulaires (agriculture, etc.), les syndicats de gestion des eaux, etc.
- De la société civile constituée par les acteurs socio-économiques du territoire et les habitants : associations, organisations professionnelles, commerçants, etc.

Ainsi, le SCoT est constitué d'un ensemble de pièces dont le contenu, les objectifs et la portée sont réglementés par le Code de l'Urbanisme : le rapport de présentation, le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) et enfin, le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) (*Figure 2*).



*Figure 2. Les éléments constitutifs d'un SCoT. Source : Marine Applagnat-Tartet, 2018*

En tant que document de planification, le SCoT a vocation à organiser l'occupation du sol en donnant des orientations qui peuvent être traduites spatialement. A ce titre, il fournit des règles, quantifie et encadre ces occupations du sol, mais sa portée ne s'étend pas à la gestion de l'espace, le cas échéant ces éléments constituent des recommandations. Par exemple, en matière d'espaces agricoles, le SCoT définit quels types d'espaces doivent

rester ou devenir agricoles, mais ne règlemente pas le type d'agriculture et les pratiques qui s'y déroulent.

Si le SCoT peut énoncer des recommandations sur la qualité des projets urbains et notamment en matière de paysage, celles-ci s'inscrivent dans un registre plutôt pédagogique que prescriptif.

Le SCoT se positionne ensuite dans le paysage législatif de l'aménagement du territoire en tant que « pivot » en charge d'intégrer les documents de planification supérieurs relatifs à la gestion des eaux, l'écologie, la mobilité, l'habitat, l'énergie, l'air et le climat pour balayer les principaux. Cette intégration sécurise les relations juridiques entre ces divers documents, et le SCoT est dit « intégrateur ». Il s'articule ainsi dans un rapport de compatibilité, de prise en compte ou d'inscription avec des documents de planification dits de « rang supérieur » (Figure 3). Ensuite, l'enjeu principal après l'élaboration du SCoT est la déclinaison de « son esprit » et de ses objectifs réglementaires (le DOO est prescriptif) dans les documents de planification dits de « rang inférieur » et ainsi dans la globalité des enjeux environnementaux attendus dont fait partie le paysage.

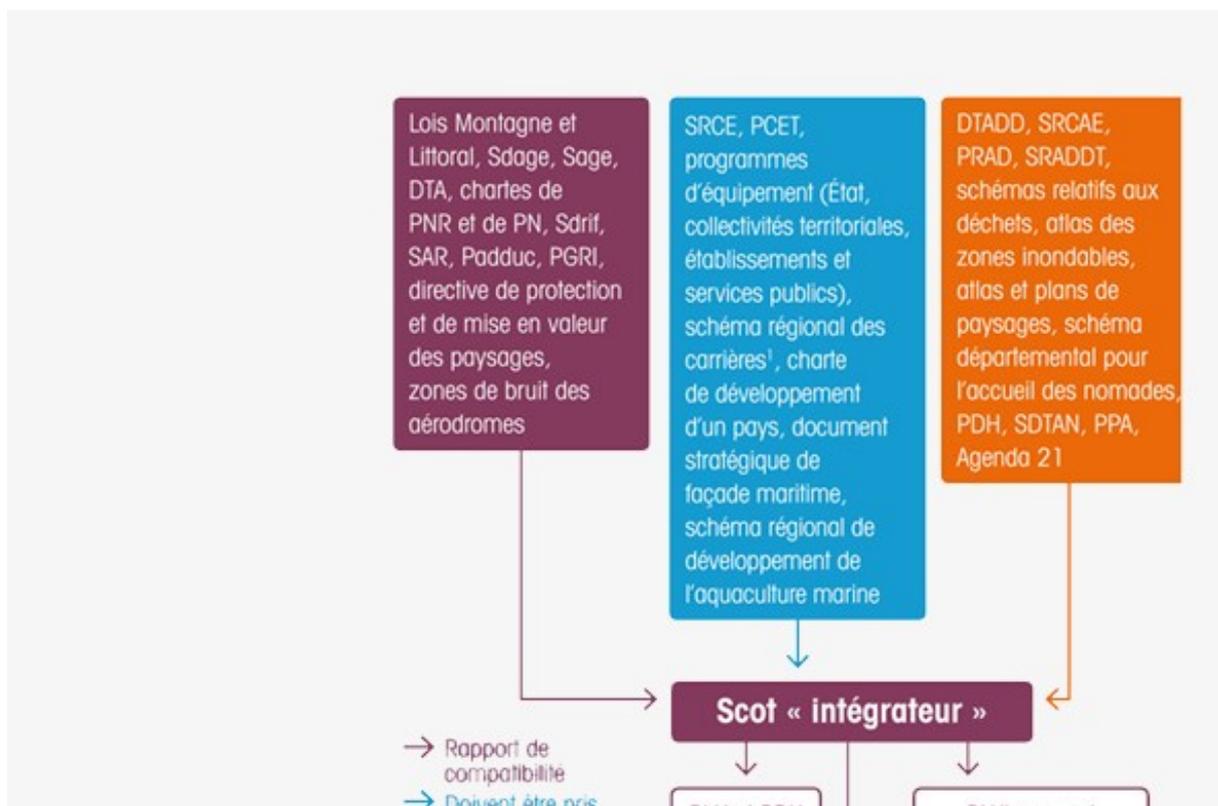


Figure 3. Le SCoT intégrateur. Source : Ministère de la Cohésion des Territoires, 2014.

## b. La thématique du paysage traitée dans le SCoT

L'objectivité et la subjectivité dont la notion de paysage est empreinte en font une thématique complexe à traiter dans les documents d'urbanisme.

Dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement, la dimension objective et la matérialité du paysage sont abordées via les thématiques des espaces naturels et agricoles en s'attachant aux paysages remarquables, à la consommation d'espaces et aux éléments d'intérêt écologique et paysager dans ces espaces (trame verte et bleue, réseau bocager, etc.). Le patrimoine, l'histoire et l'identité du territoire sont aussi l'occasion de traiter en partie la notion de paysage (sites classés et inscrits, monuments historiques, morphologie et formes urbaines, etc.). Ces éléments sont systématiquement traités dans les documents

d'urbanisme puisqu'ils sont encadrés par des mesures législatives (périmètres de protection ou classement entre autres) ou font l'objet de pression sur l'occupation du sol que le document d'urbanisme doit réglementer : consommation foncière ou densité de logements par exemple.

Dans sa dimension plus subjective, le paysage est abordé pour sa « qualité » : qualité urbaine des paysages quotidiens, qualité des entrées de ville, qualité des extensions urbaines, insertion paysagère des projets, etc. Ces éléments ne relevant pas systématiquement de mesures législatives, les documents d'urbanisme les abordent avec un degré en accord avec la sensibilité du territoire à ces aspects. C'est-à-dire que certains territoires estimeront la notion de qualité seulement à partir du nombre de périmètres de protection environnementaux réglementaires, d'autres en complétant à partir de critères objectifs et visuels dans les nouveaux aménagements (orientation du bâti, végétalisation, fermeture de vues, etc.) et d'autres compléteront encore avec des notions d'ambiances, de quantité d'espaces publics, de place du visiteur et du piéton, etc.

Et c'est justement la définition de cette notion de « qualité » que les Objectifs de Qualité Paysagère (OQP) imposés dans les SCoT doivent formuler. Ce concept est défini comme « 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 » [2]. La mise en pratique des OQP signifie alors de comprendre comment le paysage a évolué dans le temps, et de mener une réflexion globale et partagée pour réfléchir à son évolution. Cette démarche a pour objectif de faciliter l'émergence d'un projet partagé où chacun et la société se reconnaissent, et d'orienter la définition de la mise en œuvre des projets au sein du territoire au regard des paysages considérés et des valeurs qui leur sont attribuées (DDTM 35, 2016).

Ensuite, en prenant comme base les éléments de paysage soulevés dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement, les OQP sont formulés dans le PADD et le DOO quant à l'évolution du territoire et les besoins engendrés en matière de paysage : protection, préservation, mise en valeur, vigilance particulière, etc. Cependant, les documents d'urbanisme ayant pour vocation d'encadrer l'occupation des sols et non la gestion de l'espace, des mesures réglementaires ne peuvent systématiquement être accolées au paysage, notamment concernant la « qualité des paysages quotidiens ». Pourtant, la gestion de l'espace est inhérente à la notion de paysage : par exemple, les pratiques agricoles ont une influence sur la lisibilité et la structure des espaces ou encore les matériaux ou essences de végétaux utilisés dans les aménagements ont une influence notable sur la perception et la qualité des espaces (Caisse des Dépôts des territoires, 2016).

La limite des documents d'urbanisme pour fédérer les énergies autour de la thématique du paysage est ici soulevée avec la difficulté de mettre en relation les notions d'urbanisme et de paysage pour concilier un territoire aménagé et urbanisé (objectifs de développement *stricto-sensu*) qui reflète les ambitions de qualité dans le degré recherché par le document (Ministère de l'égalité des territoires et du logement, 2013).

Pour autant, la définition même du paysage qui inscrit devoir « satisfaire les conditions de bien-être d'une population » le positionne en tant qu'outil en lien avec l'urbanisme pour connecter un projet de développement à son territoire en valorisant des ressources locales et en fédérant la population autour d'une notion appréhendable à différentes échelles.

### 3. L'évaluation environnementale des Schémas de Cohérence Territoriale : le thème du paysage comme obligation formelle

---

L'évaluation environnementale implique d'analyser l'impact potentiel de prescriptions auxquelles les futurs projets d'aménagement d'un territoire seraient soumis, sans en connaître leur forme finale. Cet exercice constitue une pièce réglementaire des SCoT : les thématiques environnementales, dont le paysage, y sont traitées du point de vue des

incidences de la mise en œuvre du projet de SCoT sur ces dernières. La finalité est de pouvoir construire le document d'urbanisme autour des enjeux environnementaux, de donner une réponse à ces enjeux, en limitant les impacts du projet sur ceux-ci, ou en appuyant les incidences positives du projet, tel un levier, et enfin de suivre le document dans le temps.

Le paysage trouve sa place dans les objectifs de l'évaluation environnementale puisqu'il constitue d'une part un enjeu environnemental, d'autre part, la définition du paysage précise que sa « production actuelle et future doit satisfaire les conditions de bien-être de la population », ce qui annonce la nécessité d'un suivi dans le temps.

- a. Le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement : convergence vers la notion d' « évaluation environnementale »
- 

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (loi SRU) du 13 décembre 2000, dont une des mesures phares est la création des SCoT, pose également les bases de l'évaluation environnementale.

La loi SRU prévoit une ébauche d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, mais c'est la directive européenne de juin 2001 relative à l'Evaluation des Incidences de certains Plans et Programmes sur l'Environnement (directive EIPPE), transposée dans le droit français par ordonnance du 3 juin 2004 qui impose une évaluation environnementale encadrée des plans et programmes. Le contenu de l'évaluation environnementale est précisé et l'Autorité Environnementale doit être consultée. Ainsi, tous les projets de SCoT sont soumis à évaluation environnementale (CGDD, 2011).

Le Grenelle de l'Environnement par la loi ENE du 12 juillet 2010 ayant introduit dans les documents d'urbanisme les enjeux du développement durable, l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme s'inscrit alors dans ce contexte communiquant où le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement ont évolué conjointement de manière à assurer la prise en compte des considérations environnementales dans les choix d'aménagement des territoires.

- b. Les objectifs et la démarche de l'évaluation environnementale
- 

Le guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme édité par le ministère de l'Ecologie du Développement Durable, de Transports et du Logement en 2011 fournit les clés pour la conduite d'une démarche d'évaluation environnementale. Il rappelle ses objectifs et donne des orientations pour sa conduite.

#### *Définition*

L'évaluation environnementale est une procédure *ex-ante*, c'est-à-dire une démarche d'aide à la décision qui prépare et accompagne la construction du document d'urbanisme et permet de l'ajuster tout au long de son élaboration (Ducos, 2015).

A ce titre, elle a pour objectif de :

- Fournir les éléments de connaissance environnementale utiles à l'élaboration du document.
- Aider au choix d'aménagement et à l'élaboration du contenu du document.
- Contribuer à la transparence des choix et rendre compte des impacts des politiques publiques.
- Préparer le suivi de la mise en œuvre du document.

Dans son rôle de fournir les éléments de connaissance environnementale utiles à l'élaboration du document, l'évaluation environnementale a pour base un support : l'Etat Initial de l'Environnement (EIE). C'est un document « dynamique » qui intègre des éléments d'analyse des tendances passées et actuelles qui ont façonné le territoire pour dégager des perspectives d'évolution et construire le projet politique porté par le document.

L'environnement est traité au sens large du terme à savoir le paysage et le patrimoine, la trame verte et bleue, la gestion des ressources, les risques et les nuisances ou encore la transition énergétique afin d'établir les éléments qui constituent le cadre de vie, la santé publique, le réseau écologique, etc. du territoire.

La constitution de l'EIE est une étape fondamentale puisqu'il permet d'établir les enjeux en matière d'environnement qui seront par la suite pris en compte dans le projet politique, et il sera le référentiel pour l'évaluation des incidences de la mise en œuvre du document d'urbanisme sur l'environnement. C'est ainsi une partie de ce qui constituera l'outil de suivi en fournissant l'état 0.

Le qualificatif d'*ex-ante* de la démarche d'évaluation environnementale prend tout son sens dans son rôle d'aide aux choix d'aménagement et à l'élaboration du contenu du document. En effet, l'évaluation environnementale est une démarche itérative dont les conclusions participent à l'élaboration du document. Le processus itératif est effectué à plusieurs étapes (Figure 4) :

- L'EIE met en évidence les enjeux environnementaux du territoire, et ces derniers contribuent à définir les orientations politiques du PADD en matière d'environnement, et leur déclinaison dans le document d'orientation et d'objectif (DOO).
- Au regard des enjeux environnementaux, les différentes pièces constitutives du SCoT sont analysées. C'est l'analyse des incidences à laquelle le PADD et le DOO sont soumis au fur et à mesure de la construction du document, pour vérifier la cohérence du projet et s'assurer du moindre impact possible.
- En fonction de l'importance des incidences soulevées, en contribuant au projet en y intégrant directement des mesures pour éviter, réduire voire compenser les incidences négatives (CGDD, 2011).

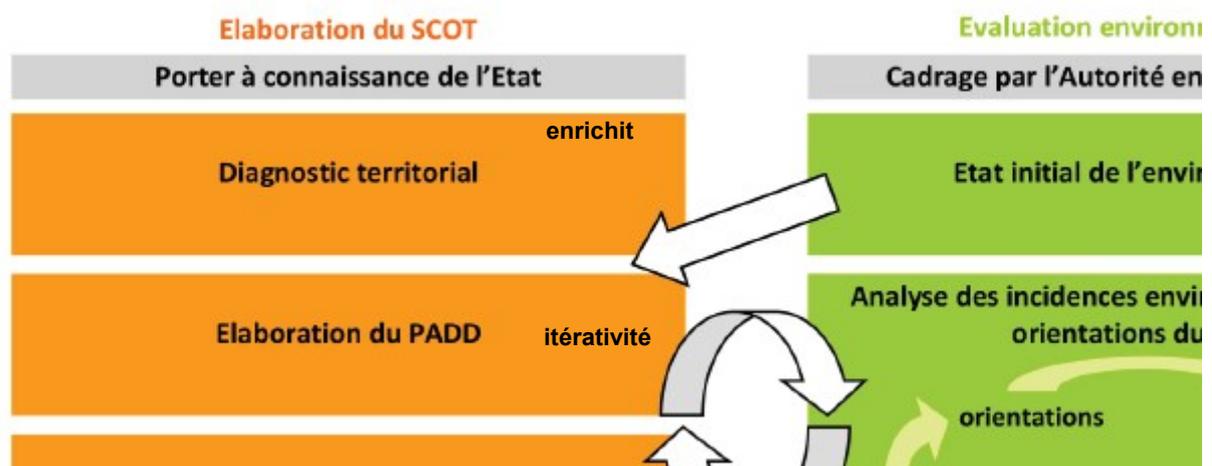


Figure 4. Le positionnement de la démarche de l'évaluation environnementale dans l'élaboration du SCoT. Source : SCoT de l'Agglomération Lyonnaise, Rapport de présentation (p475), 2009.

Dans son rôle de contribution à la transparence des choix pour rendre compte des impacts des politiques publiques, l'évaluation environnementale a un objectif pédagogique pour l'information, la sensibilisation et la participation du public et de l'ensemble des acteurs locaux. En effet, pour que les apports de la démarche puissent bénéficier à la construction du projet, les éléments soulevés par l'évaluation environnementale doivent être intégrés au document, et cela nécessite que les acteurs concernés soient présents et associés au processus itératif. La concertation intervient aux moments clés de la démarche pour une appropriation des enjeux environnementaux : la définition des enjeux environnementaux et les résultats de l'évaluation sont à ce titre clés.

Cette exigence formelle peut cependant être réinterrogée dans sa forme actuelle, et cet élément sera traité dans la troisième partie de ce travail.

Enfin, l'évaluation environnementale prépare au suivi de la mise en œuvre du document en définissant des modalités de suivi, les indicateurs. Ces derniers, sont pour la partie environnementale élaborés à partir de l'EIE (indicateurs d'état) et du DOO (indicateurs de suivi). Ils permettent de balayer l'ensemble des problématiques soulevées pour être en capacité de « mesurer » les impacts sur l'environnement de la mise en œuvre du document. Le suivi des indicateurs permet de répondre à l'obligation réglementaire d'évaluer le SCoT au plus tard six ans après son approbation, d'identifier le besoin de modification ou de révision du document en partie et de rendre compte au public et aux acteurs locaux de la progression de la mise en œuvre du projet de territoire (CGDD, 2011).

La démarche de l'évaluation environnementale est finalement progressive, transversale, prospective et territorialisée :

- Progressive dans l'itérativité mise en place et nécessaire à l'élaboration du projet.
- Transversale puisqu'elle évalue l'ensemble du projet et ses dynamiques (thématiques démographiques, commerciales, économiques, mobilité, environnement etc.) au regard des impacts sur l'environnement et leur intégration dans les documents d'urbanisme.
- Prospective puisqu'elle participe à la construction d'une stratégie pour le développement à venir du territoire sur un pas de temps de 10 à 15 ans et qu'elle doit saisir les dynamiques passées pour établir des perspectives d'évolution en accord avec le projet politique.
- Territorialisée puisque les enjeux du territoire lui sont propres, et parfois spécifiques à un secteur, et nécessitent, particulièrement pour les enjeux environnementaux, d'intégrer le fonctionnement du territoire au-delà du périmètre d'étude (CGDD 2011).

Le contenu réglementaire de l'évaluation environnemental est composé :

- Du rapport environnemental composé de : l'EIE, des enjeux du territoire en matière d'environnement, de l'identification, de la description et de l'évaluation des incidences probables du plan ou du programme sur l'environnement (analyse des incidences), ainsi que les mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives du projet.
- Des consultations : la consultation de l'Autorité Environnementale sur le projet élaboré à partir du rapport environnemental fourni et la consultation du public via les Personnes Publiques Associées (PPA) et l'Enquête Publique (pour les habitants du territoire) à partir du rapport environnemental fourni.
- Du dispositif de suivi : ce sont ici les indicateurs de suivi de la mise en œuvre du document (DIREN Languedoc Roussillon, 2004).

c. La nécessité d' « évaluer » et la particularité du paysage dans l'évaluation

### *Rappel*

La définition du paysage tel qu'il est abordé dans ce travail porte la notion d'évaluation comme essentielle à la réussite de la mise en œuvre du projet de territoire porté par le SCoT. Le paysage est « une forme visible de l'espace dont la production actuelle ou à venir doit satisfaire les conditions de bien-être de la population » et c'est à ce titre qu'il convient de l'évaluer pour le préserver, le contrôler ou le construire.

Pour autant, la notion d'évaluation du paysage dans le cadre des politiques publiques mérite d'être précisée pour saisir les fondements de la démarche.

De manière générale et d'après Alain Sauter (Sauter, 2011), le principe de l'évaluation est fondé sur une vision extérieure de l'action qui permet d'aboutir à son jugement pour en construire la suite. A ce titre, l'évaluation peut être lancée en amont, pendant ou après un projet sur la base d'une palette d'indicateurs qui fournissent un suivi des résultats et permettent en construire un regard critique sur les moyens engagés. L'évaluation constitue alors une aide pour le commanditaire à porter un regard objectif sur les effets de la politique.

Pour se concentrer davantage sur le paysage, Hervé Davodeau ouvre les réflexions quant à la place de l'évaluation dans les politiques publiques de paysage (Davodeau, 2009). Il précise qu'avant même d'évaluer les effets sur le territoire des mesures portées par la politique de paysage, l'élaboration d'un diagnostic constitue une étape de l'évaluation. Le paysage, dans sa dimension objective et matérielle et sa dimension de perception et de vécu y est caractérisé et cette caractérisation n'échappe pas à la subjectivité de la personne qui élabore le diagnostic.

De ce point de vue, dans l'évaluation telle qu'elle est entendue dans les politiques publiques, le paysage a la particularité de subir une « double évaluation » : au cours de l'élaboration du diagnostic, et lors de la démarche d'évaluation de la politique menée postérieurement à sa mise en œuvre.

En complément et en tant que processus intervenant avant l'exercice d'évaluation environnementale, Hervé Davodeau (Davodeau, 2009) soulève également que l'exercice de définition des enjeux revêt une limite non négligeable si au préalable les acteurs n'ont pas partagé un état des lieux et un diagnostic commun. Cet exercice est aisément réalisable sur les paysages qui font consensus et les paysages touristiques remarquables en sont les meilleurs exemples puisque leur matérialité semble incontestable. Par contre, pour les paysages dits ordinaires, le consensus est difficile à faire émerger dans le sens où ils relèvent plutôt d'une appréciation de l'ordre du sensible et du vécu. Ainsi, leur évaluation requiert rapidement le recours à la notion de qualité qui est plutôt appréciée que mesurée, et dont l'évaluation qui en découle questionne sur l'objectivité des propos.

C'est dans sa dimension matérielle par l'entrée géographique que le paysage est majoritairement abordé dans les documents d'urbanisme : paysages remarquables, éléments de patrimoine, et éléments végétaux entre autres. Pour autant, la dimension de vécu, de perception et sociale est reconnue dans le paysage en faisant partie intégrante de sa définition. Les documents d'urbanisme tentent de se saisir de ce volet plus sensible en imposant l'intégration d'objectifs de qualité paysagère et en favorisant les actions de concertation avec les acteurs locaux et la population dans l'élaboration du document. Cependant, la vocation réglementaire du SCoT limitée à l'occupation des sols et la complexité du document réduisent sa portée pédagogique. C'est parce que le paysage est une notion appréhendable par tous puisqu'une multitude d'échelles (territoire, site, éléments ponctuels), de thématiques (trame verte et bleue, patrimoine, logements, agriculture, activités économiques, mobilité, etc.) et de points de vue (objectif, subjectif, sensible, géographique, etc.) s'y mêlent, qu'il est complexe à intégrer dans les politiques d'aménagement du territoire.

Avec la démarche de l'évaluation environnementale, les documents d'urbanisme et ainsi les SCoT se sont saisis de manière significative des enjeux environnementaux (Ducos, 2015). La question du paysage s'y intègre mais les aspects transversaux, objectifs et subjectifs de la notion complexifient encore une fois la mise en œuvre de la démarche d'évaluation. Le paysage y est évalué en tant que bien commun à partir d'un diagnostic et dont les résultats de l'évaluation permettent de construire un jugement objectif qui en retour participe à construire la suite de la politique menée. Ainsi, en exigeant une évaluation du projet de développement urbain, économique et de mobilité du territoire, les documents d'urbanisme peuvent mesurer leur efficacité sur la préservation de la qualité des paysages, ce qui suppose de définir au préalable des critères d'analyse, et surtout, d'organiser le suivi.

S'agit-il d'une évaluation du paysage en tant qu'objet (quantité, forme, fonction, état, etc.) ou de la représentation spatiale et géographique du territoire que réalise le SCoT à travers l'évaluation environnementale ?

## Partie 2

---

### Le paysage intégré dans les documents d'urbanisme, étude de cas en matière d'évaluation environnementale

La deuxième partie de ce mémoire a pour objectif d'étudier des cas concrets de SCoT dont les évaluations environnementales ont été réalisées, afin de saisir les potentialités et les faiblesses de cette démarche pour statuer sur sa valorisation de la thématique du paysage.

#### 1. L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme : un exercice perfectible

---

Un guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme a été publié en 2011 par le ministère (qui correspond aujourd'hui au ministère de la Transition Ecologique et Solidaire) à destination des acteurs de l'urbanisme et de l'évaluation environnementale, à savoir les collectivités et leurs accompagnants techniques (bureaux d'études, agences d'urbanisme, services de l'Etat, etc.). Ce guide, élaboré à partir de retours d'expérience rappelle les fondements de la démarche ainsi que sa conduite et un approfondissement sur des questions particulières. De cette manière, l'ensemble des acteurs qui participent à la construction ou à l'évaluation de documents d'urbanisme peuvent dialoguer sur une base commune, en visant à la création de documents compatibles avec le cadre législatif dressé.

Malgré cela, l'analyse des retours sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme affiche un bilan mitigé.

##### a. Un bilan mitigé pour une démarche inachevée

---

Avant approbation du document, l'Autorité Environnementale (AE) doit vérifier sa conformité avec la loi et formule ainsi un avis à destination de la structure porteuse. Cet avis, formulé par une autorité indépendante permet à la structure porteuse du projet et à ses aides techniques :

- Un retour sur la qualité de la prise en compte de l'environnement dans le document.
- Au public d'être informé et de disposer d'éléments provenant d'un organisme neutre dans l'élaboration du document avant sa consultation.
- Et à l'autorité en charge d'approuver le document final (la structure porteuse) de disposer de tous les éléments nécessaires pour valider un document qui sera par la suite mis en œuvre.

Dans ce rôle, l'AE publie un rapport annuel d'activité qui synthétise les principales analyses formulées lors de l'évaluation des documents d'urbanisme. Pour l'année 2017, sur environ 800 avis sur les plans et programmes (dont les documents d'urbanisme font partie), il ressort entre autres :

- une « faible appropriation des démarches d'évaluation environnementale en tant que processus itératif et continu ».
- « une qualité des documents perfectible ».
- « un écart fréquent entre les ambition affichées et les orientations retenues »(Autorité Environnementale, 2017).

Sur la thématique du paysage en particulier, à défaut de lire l'intégralité des SCoT et des

avis de l'Autorité Environnementale correspondants, peu de travaux de synthèse ont été réalisés. Toutefois, Jean-Pierre Ducos a effectué ce travail lors de sa thèse en 2015 qui s'appuie sur des SCoT à l'échelle du Maine-et-Loire (SCoT du Pays Loire-Angers et SCoT du Pays des Mauges). De ses analyses ressortent les traits suivants :

- Le caractère synthétique et l'obligation réglementaire de présenter des incidences positives et des incidences négatives dans l'évaluation environnementale mènent à manipuler des considérations à caractère général qui pourraient concerner tous les SCoT.
- L'évaluation environnementale ne peut que confirmer l'incidence positive de mesures qui relèvent du bon sens urbain plutôt que de prescriptions paysagères territorialisées.
- Une déclinaison à partir des cartographies territorialisées de PADD qui affirment l'armature urbaine, économique et de mobilité des territoires constituerait une véritable évaluation environnementale et le rapport gagnerait en pertinence.
- Les indicateurs de suivi s'en tiennent principalement à des données quantitatives face à la difficulté de la prise en compte de la qualité des paysages (Ducos, 2015).

De plus, un travail peu abouti sur les indicateurs de suivi du SCoT l'ampute d'un outil de pilotage clé qui sert de base pour une décision de modification ou de réorientation.

b. Des ambitions déçues pour les indicateurs de suivi

D'après le Code de l'Urbanisme (article L143-28), l'analyse des résultats de l'application du document d'urbanisme doit être réalisée au plus tard 6 ans après l'approbation. Les thématiques qui doivent être abordées sont l'environnement, les transports et les déplacements, la maîtrise de la consommation de l'espace et les implantations commerciales, afin de décider du maintien en vigueur du document ou de sa révision. Cette évaluation relève de la mission de la structure publique porteuse du SCoT et doit être communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement. A défaut d'une telle évaluation, le document d'urbanisme est caduc (CGDD, 2011). Les indicateurs de suivi définis à la suite de l'évaluation environnementale sont ceux qu'il convient d'utiliser pour évaluer le SCoT.

Peu de travaux de synthèse sur les bilans de SCoT ont été menés. L'Etat a publié en 2012 une série de fiches « La mise en œuvre d'un SCoT », dont une s'intéresse particulièrement aux indicateurs de suivi. Issu d'une compilation de retours d'expérience sur la mise en œuvre de SCoT sur le territoire national, le bilan dressé est le suivant (CERTU, 2012) :

- Les indicateurs de suivi sont généralement conçus après l'approbation du SCoT (2 à 3 ans après) et sont donc différents de ceux identifiés au moment de l'évaluation environnementale.
- Les territoires attendent souvent le délai réglementaire de bilan de 6 ans pour s'y intéresser au lieu d'effectuer un suivi au fil de la mise en œuvre du projet.
- Une multiplicité de suivis différents sont menés : l'efficacité du SCoT (pour le bilan réglementaire), l'observation territoriale en continu (au quotidien pour la compatibilité des documents d'urbanisme locaux) et l'évaluation environnementale (pour les pressions induites par la mise en œuvre du SCoT), rendant incompréhensible la démarche globale.
- Une liste trop ambitieuse d'indicateurs de suivi est retenue.

En complément sur le suivi du volet paysage des SCoT, la plupart des documents convergent généralement vers un nombre important d'indicateurs étant :

- D'une banalité certaine en matière d'ambitions paysagères : nombre de monuments historiques, surface des zones de protection des paysages (sites patrimoniaux remarquables)

- Et souffrant d'un manque crucial de définition, de données disponibles ou à constituer et de moyens proposés pour la mise en œuvre : évolution des coupures d'urbanisation, « qualité » des entrées de ville, etc.

L'analyse de trois SCoT dont deux identifiés comme prometteurs en matière de paysage a été réalisée à la lumière de ces remarques pour en vérifier les constats.

## 2. Des documents au rapport particulier avec le paysage : étude de 3 SCoT témoins

---

L'étude de cas se base sur un travail bibliographique qui consiste à comparer trois SCoT sur les seuls volets paysage des documents.

### a. Constitution du corpus

---

Un corpus de trois SCoT a été établi (*Figure 5*). Deux documents ont été sélectionnés pour leur rapport particulier au paysage d'après la bibliographie : il s'agit du SCoT de la Terre des 2 Caps et du SCoT du Blaisois. Le dernier document, le SCoT de la Dombes, a été sélectionné comme document « classique », c'est-à-dire sans exemplarité dans la prise en compte du paysage : il constitue le « cas concret opératoire » du corpus.

La période d'élaboration des SCoT constitue également un critère de sélection : les trois documents ont été élaborés sur la période 2006-2010, parfois révisés ou modifiés depuis. Cette « ancienneté » relative constitue un atout pour la pertinence de l'étude puisque qu'elle permet de disposer du bilan d'évaluation réglementaire du document six ans après l'approbation, et ainsi de vérifier la qualité des enjeux de paysage soulevés en portant un regard critique sur le caractère opératoire du SCoT.

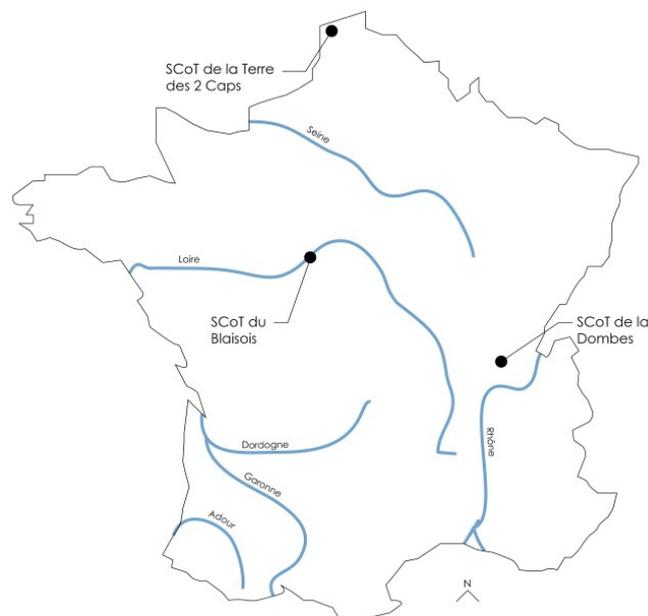


Figure 5. Localisation des cas d'étude. Source: Marine Applagnat-Tartet, 2018.

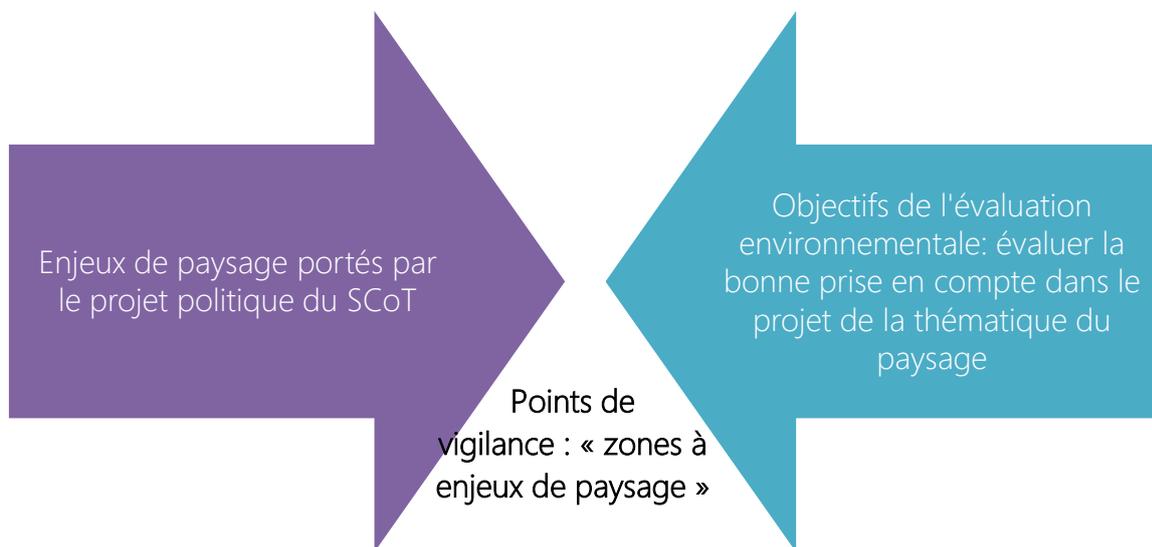
## b. Méthode d'analyse

---

Pour chacun des documents, une lecture détaillée (*Annexe I*) des pièces a permis de croiser les enjeux de paysage soulevés par le SCoT et les éléments de l'évaluation environnementale sur ce point précis pour dégager les « zones à enjeux de paysage » (*Figure 6*).

### *Définition*

Les zones à enjeux de paysage sont aussi bien des zones où les enjeux de développement pourraient entrer en conflit avec la volonté de préservation et de mise en valeur des caractéristiques paysagères du territoire ; que des zones où le projet de développement permet de garantir ou d'améliorer significativement les caractéristiques paysagères du territoire.



*Figure 6. Schématisation de la méthodologie pour identifier les "zones à enjeux de paysage". Source: Marine Applagnat-Tartet, 2018.*

Ainsi, pour chacun des trois SCoT étudiés, les éléments suivants sont traités :

- Une brève description du territoire du SCoT.
- La méthode d'approche du paysage des documents.
- Les zones à enjeu de paysage identifiées et les éléments iconographiques à leur service.
- Les modalités de suivi de ces zones à enjeux de paysage et la réalisation du bilan d'évaluation du SCoT.

L'objet de ce mémoire ne s'attache pas à proposer des réponses méthodologiques pour mettre en œuvre le volet paysage de l'évaluation environnementale des SCoT. Il rend compte à travers plusieurs expériences de SCoT, confrontées à la bibliographie et à travers le regard d'un paysagiste, des manquements dans la démarche qui aboutissent aux constats précités. Diverses pistes d'action seront néanmoins proposées.

## c. Présentation des SCoT sélectionnés

---

### i. SCoT de la Terre des 2 Caps – 2010 (révision en cours)

---



Figure 7. Territoire de la Terre des 2 Caps. Source : [terredes2caps.fr](http://terredes2caps.fr), 2007.

Le territoire de la Terre des 2 Caps se situe en frange littorale entre les agglomérations de Calais et de Boulogne-sur-Mer, dans le département du Pas-de-Calais (Figure 7). Situé au cœur d'un nœud de déplacements entre la France et l'étranger avec notamment la proximité du tunnel sous la Manche, le territoire de la Terre des 2 Caps se révèle très accessible. De plus, sa répartition entre la terre et l'eau et les larges ouvertures observées, ainsi que son appartenance au Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale témoigne d'un patrimoine naturel exceptionnel. Ces caractéristiques font bénéficier le territoire d'un attrait touristique accru, mais lui en font également supporter les conséquences : « *évolution des déplacements, pression foncière, bouleversement des structures urbaines et agricoles et, de fait, évolution paysagère* » (d'après le diagnostic du SCoT de la Terre des 2 Caps).

L'évolution des paysages est présentée comme la résultante des diverses évolutions du territoire, finalement le lieu de tous les enjeux. C'est pourquoi la dimension paysagère a constitué le fil rouge de l'élaboration du SCoT de la Terre des 2 Caps et le document se présente d'ailleurs comme « SCoT paysager ».

### ii. SCoT du Blaisois – 2016 (révision de la version de 2010)

---



Figure 8. Territoire du Blaisois. Source : [grandchambord.fr](http://grandchambord.fr), 2016.

Le territoire du SCoT du Blaisois se situe dans la région de Blois, entre Tours et Orléans dans le département du Loir-et-Cher et la région Centre-Val de Loire (Figure 8). Dans la région, la notion de paysage est largement répandue liée au classement UNESCO de la Vallée de la Loire, aux nombreux châteaux qui ponctuent la vallée (Chambord, Chaumont, etc.) ou encore au festival international des Jardins de Chaumont. L'enseignement s'y est d'ailleurs développé en conséquence puisque l'Ecole Nationale Supérieure de la Nature et du Paysage (ENSNP) se situe à Blois.

En 2012, le syndicat intercommunal de l'agglomération blaisoise, structure porteuse du SCoT, a fait le pari d'une démarche de révision du SCoT centrée sur l'identité paysagère du territoire. « *Lors de ce travail de révision du SCoT, nous avons inversé l'approche classique du paysage. D'habitude, le paysage, c'est ce qui reste quand on a implanté tout le reste. Nous pensons au contraire que c'est par là que tout doit commencer* » (d'après Stéphane Baudu, président de la structure porteuse du SCoT). L'élaboration de ce document a été permise par une implication forte des élus dans la thématique du paysage et une mobilisation collective, notamment via des formations dispensées par la Mission Val de Loire

(structure qui porte le classement UNESCO de la Vallée de la Loire), via le projet de La Loire à vélo qui fédère autour du paysage, ou encore les Rencontre de la Nature et du paysage organisées par le CAUE et l'ENSNP de Blois. D'ailleurs, un plan de paysage a été lancé en parallèle de la révision du SCoT.

- iii. SCoT de la Dombes – 2010 (modification de la version de 2010, révision en cours)
- 



Figure 9. Territoire de la Dombes. Source : scot-saonedombes.fr, 2004-2018.

Le SCoT de la Dombes constitue « l'exception du corpus dans la prise en compte du paysage », mais sa sélection se justifie par l'intérêt d'étudier un document « classique ». Le territoire de la Dombes se situe dans le département de l'Ain, et sa connaissance est d'envergure nationale puisque ce dernier constitue la plus grande zone humide de France (Figure 9). Le parc des Oiseaux, où la richesse et la diversité faunistique du territoire est expliquée, contribue aussi à la renommée de la Dombes.

Le SCoT de la Dombes a été élaboré en 2006, puis modifié en 2010 pour mieux intégrer les enjeux du développement durable, et particulièrement la richesse environnementale du territoire.

Situé à proximité de l'agglomération Lyonnaise, le SCoT de la Dombes est inclus dans une démarche d'inter-SCoT, pilotée par l'Agence d'Urbanisme du Grand Lyon, qui réunit les 11 SCoT de la région Lyonnaise. A ce titre, un suivi de l'efficacité de la mise en œuvre des SCoT est organisé via un outil d'observation et de suivi de l'évolution du territoire au regard des orientations du SCoT. Ce dernier paramètre contribue aussi à la sélection du document dans le corpus d'étude.

#### d. L'approche paysagère des documents

---

En première partie du mémoire, la difficulté pour les SCoT de concilier les notions d'urbanisme et de paysage a été soulevée, d'une part en lien avec la double approche objective et subjective que la notion intègre, et d'autre part en lien avec la forme réglementaire du document de SCoT. Pour autant, deux des trois SCoT présentés ci-après sont parvenus à faire preuve d'une intégration toute particulière du paysage, en l'utilisant comme fil conducteur à l'élaboration du document.

Pour restituer cet aspect, les documents ont été questionnés sur trois points :

- Le paysage constitue-t-il une thématique traitée de manière transversale dans les pièces constitutives du document ou se cantonne-t-il à une rubrique traitée à part ?
- A quelle échelle le paysage est-il traité ?
- Comment peut se qualifier l'approche paysagère du document ?

Il apparaît que pour les deux documents qui se revendiquent "paysagers", le paysage est affiché comme une thématique phare et qui constitue le socle de l'élaboration du projet. Ainsi, les descriptions des vues sur des éléments de paysage qui confèrent ses qualités (cadre de vie, détente, découverte, attractivité, etc.) aux territoires étudiés sont étoffées et sont dotées d'une approche sensible (paysage vécu et ressenti, sensibilités paysagères). De plus, les tendances de développement urbain, économique et de la mobilité sur le territoire sont estimées au regard des "impacts" sur le paysage (dégradation de la qualité des vues, banalisation, etc.). En revanche, pour le SCoT de la Dombes, le paysage est abordé de

manière cloisonnée vis-à-vis des autres thématiques. Puisque ce territoire affiche une ambition en ce qui concerne la biodiversité (mise en valeur de sa richesse et de sa diversité), le paysage s'intègre seulement dans cette approche en étant abordé pour la diversité des habitats observés sur le territoire.

La différence dans les échelles et les entrées choisies pour aborder la thématique du paysage rend aussi compte du lien des documents au paysage. Par exemple, le SCoT du Blaisois propose une gamme large d'échelles d'appréhension du paysage (échelle du grand paysage et de la Loire UNESCO, échelles des unités paysagères, échelle plus ponctuelle comme les entrées de ville ou la morphologie urbaine, échelle de motifs précis du territoire (espaces publics, jardins, champs, arbres, lignes de crête, etc.), ce qui traduit un travail fin et un effort conséquent pour ériger cette thématique comme centrale dans le document (Figure 10).

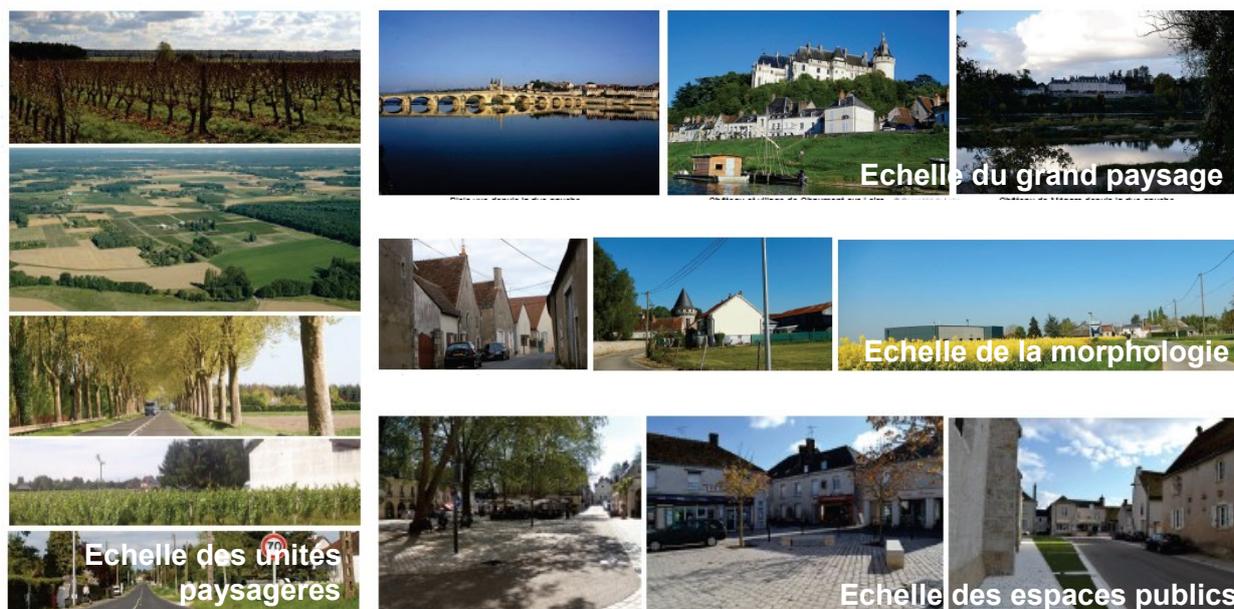


Figure 10. Les échelles de paysage du SCoT du Blaisois : les choix iconographiques se retrouvent dans les documents avec des photos références qui dans leur cadrage illustrent de éléments significatifs et des éléments plus précis (panoramiques, vues générales ou vues détaillées). Source: SCoT du Blaisois, Rapport de présentation, 2016.

Pour le SCoT de la Terre des 2 Caps, bien que le travail sur le paysage soit majeur, seulement deux échelles d'appréhension apparaissent (grands paysages et entités paysagères) (Figure 11). Le document de la Dombes aborde quant à lui le paysage à l'échelle des milieux écologiques (prairies, étangs, etc.) et sous forme d'un motif précis du territoire, les noyaux villageois (architecture, forme, etc.) (Figure 12).



Figure 11. Les échelles de paysage du SCoT de la Terre des 2 Caps : des choix iconographiques qui se concentrent sur des éléments de grand paysage Source: SCoT de la Terre des 2 Caps, Rapport de présentation, 2010.



Figure 12. Les échelles de paysage du SCoT de la Dombes : des choix iconographiques plus restreints centrés sur le grand paysage à l'échelle du territoire et des éléments précis de morphologie villageoise. Source: SCoT de la Dombes, Rapport de présentation, 2010.

Dans ce jeu d'échelles, les éléments iconographiques en lien avec le paysage se mettent au service de l'analyse pour en faciliter la compréhension grâce à la spatialisation des phénomènes décrits. A ce titre, les photographies du territoire ponctuent la lecture, parfois de manière intensive, mais permettent d'inviter le lecteur à se projeter dans le territoire. En revanche, les cartographies sont souvent décevantes : manque de qualité graphique, grande quantité d'information, etc. Toutefois, des éléments efficaces se dégagent :

- bloc- diagramme dans le diagnostic paysager de la Terre des 2 Caps (Figure 13): bien qu'ils apparaissent détachés des analyses, la représentation est efficace puisqu'elle synthétise le fonctionnement d'une unité paysagère.

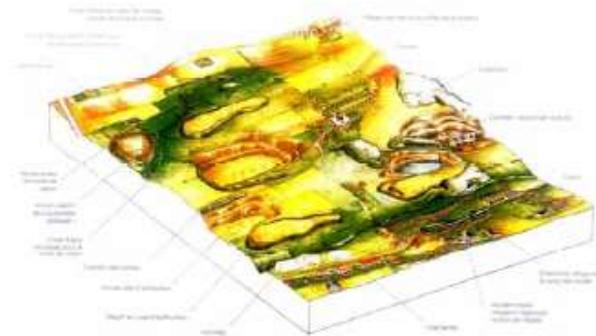


Figure 13. Bloc diagramme (arc urbain et bassin carrier). Source : SCoT de la Terre des 2 Caps, Rapport de présentation, 2010.

- « séquences schématisées dans le diagnostic de la Terre des 2 Caps : ce moyen d'expression graphique employé pour transcrire l'organisation perçue du grand paysage est communicant (Figure 14).

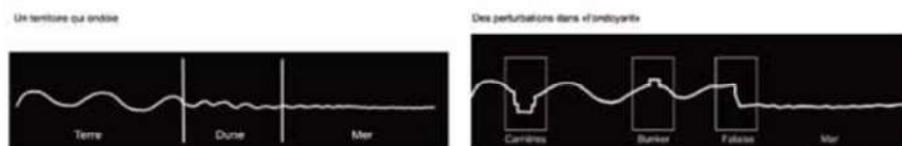


Figure 14. Séquences schématisées du grand paysage : le paysage ondoyant et le paysage insolite. Source : SCoT de la Terre des 2 Caps, Rapport de présentation, 2010.

- carte des « sensibilités paysagères » du Blaisois : cette carte synthétise l'ensemble des éléments, qu'ils soient ponctuels (entrées de ville, « points noirs paysagers », éléments bâtis, etc.), linéaires (franges, alignements végétaux) ou d'ensemble (perspectives, points de vue, etc.) ayant attrait au paysage et à ses enjeux (Annexe II).

Enfin, la diversité des modes d'approche du paysage appuie le lien particulier des documents à cette notion. Sur le territoire de la Terre des 2 Caps, les facettes du paysage sont multiples et confortent la position centrale de la thématique au sein du document :

paysage sensible, paysage historique, paysage écologique et « paysage participatif ». La dimension paysagère du SCoT est tout aussi importante pour le Blaisois que pour la Terre des 2 Caps, pourtant, le Blaisois ne se sert que des approches "naturelles", historiques et culturelles pour exprimer son lien au paysage. Le SCoT de la Dombes approche le paysage seulement en lien avec l'écologie.

Finalement, la diversité des approches paysagères des SCoT étudiés permet tout d'abord une première visualisation des enjeux de paysage portés par les documents :

- Le SCoT de la Terre des 2 Caps propose une approche très complète des enjeux de paysage en lien avec les projets de développement et l'identité à construire, et la spatialisation à l'échelle du projet (habitations, zones d'activités économiques, secteurs touristiques, points de vue, etc.) les précise.
- Le SCoT du Blaisois soulève des enjeux liés à la préservation du paysage construit et hérité des châteaux de la Loire.
- Enfin, le SCoT de la Dombes propose des enjeux de paysage liés à la richesse et la diversité écologique des milieux et des paysages qui en découlent.

Ainsi, les enjeux de paysage soulevés ont des objectifs divers : les enjeux de paysage comme leviers pour affirmer et préserver (Blaisois), construire (Terre des 2 Caps) ou faire perdurer (La Dombes) l'identité du territoire et sa cohérence.

#### e. Les zones à enjeux de paysage identifiées et l'iconographie associée

L'identification des zones à enjeu de paysage résulte du processus suivant, dont les données détaillées sont disponibles en *Annexe III* :

- Etape 1 : Identification des **enjeux de paysage** portés par le projet politique de **SCoT**(diagnostic, EIE, PADD, DOO).
- Etape 2 : Identification des **points de vigilance** sur le paysage relevés par **l'évaluation environnementale** (analyse des incidences).
- Etape 3 : **Convergence** de ces deux approches et émergence des « **zones à enjeux de paysage** », espaces du territoire sur lesquels une vigilance est à porter lors de la mise en œuvre du SCoT (Cf. Méthode d'analyse).

- i. Lecture croisée des enjeux du SCoT et de l'évaluation environnementale pour identifier les zones à enjeux de paysage

La compilation des zones à enjeux de paysage identifiées pour chacun des SCoT permet de dégager une typologie d'espaces qui se révèlent être les points de contact urbanisme (ou plus généralement où des aménagements sont réalisés) – milieux naturels/agricoles.

Au sein de ces points de contact urbanisme-milieux naturels/agricoles, une précision quant aux espaces concernés peut être établie, et ils concernent :

- Les zones de développement urbain (densification de l'enveloppe urbaine), lisières urbaines qui regroupent les extensions urbaines et les enjeux de covisibilités.
- Les secteurs touristiques qui regroupent les points de vue et les itinéraires de découverte du territoire.
- Les infrastructures routières dans leur double effet de fracture et de découverte du paysage.

- Les zones de développement économique et les problématiques d'intégration paysagère et de localisation qui leur sont inhérentes.
- Les espaces à enjeux agricoles dans leur rôle d'entretien des paysages.

ii. Une iconographie au service des zones à enjeux de paysage

Les documents iconographiques employés pour spatialiser, rendre accessible et s'appropriier les zones à enjeux de paysage ne témoignent pas d'une efficacité remarquable :

- Les vues en plan représentent la quasi-totalité des pièces graphiques, se restreignent à afficher des éléments d'occupation du sol sans exprimer d'enjeu, et présentent une quantité d'informations qui complique d'autant plus la lecture.
- Le lecteur se trouve souvent noyé parmi un grand nombre de photographies.
- Les incidences sur le paysage relevées par l'évaluation environnementale ne sont d'ailleurs pas déclinées à partir d'une cartographie des enjeux.

Toutefois, ces paramètres sont très liés à l'équipe qui élabore le SCoT, et des éléments intéressants sont mis en lumière par l'étude de cas.

Le SCoT de la Terre des 2 Caps représente la zone à enjeu de paysage des secteurs touristiques en s'intéressant aux points de vue à préserver au regard de la problématique de fermeture des paysages. Ceci est représenté par une carte des cônes de vue et échappées visuelles à préserver suivie d'une carte de localisation préférentielle des boisements (Figure 15).

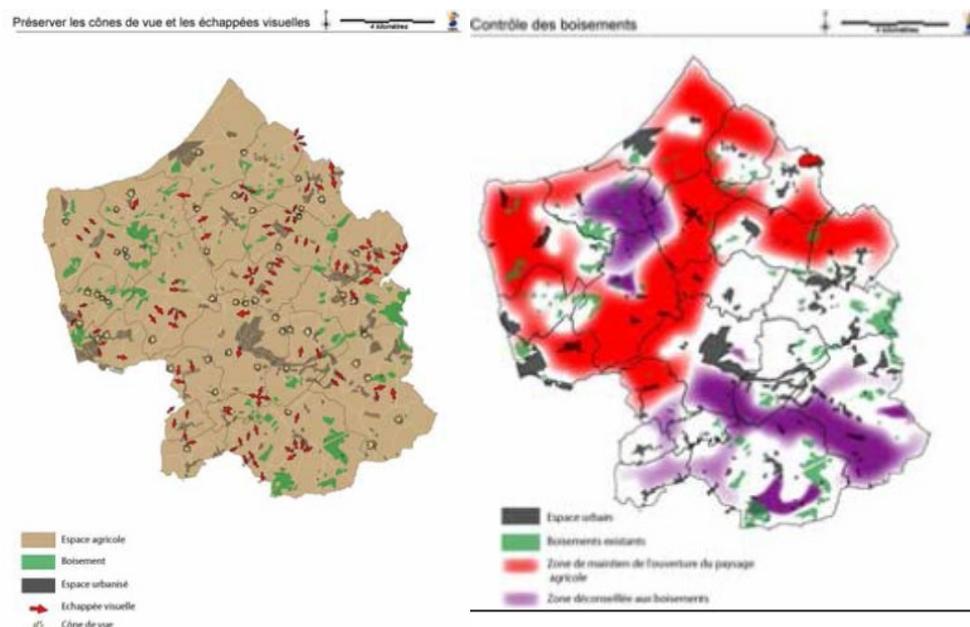


Figure 15. Préservation des cônes de vue et localisation préférentielle des boisements. Source : Source : SCoT de la Terre des 2 Caps, Rapport de présentation, 2010.

De plus, un travail intéressant sur la zone à enjeu de paysage des zones de densification urbaine est illustré par un ensemble de schémas sur les implantations de nouvelles constructions qui spécifie les implantations à éviter ou au contraire à favoriser (Figure 16). Un carnet de « prescriptions architecturales et paysagères pour les constructions » est à ce titre annexé au SCoT dans un objectif pédagogique d'aide à la traduction dans les documents d'urbanisme locaux.



Figure 16. Schématisation des implantations urbaines à éviter et à préférer. Source : SCoT de la Terre des 2 Caps, Rapport de présentation, 2010.

Les représentations iconographiques adoptées pour la traduction cartographique du volet paysage du SCoT du Blaisois font preuve de pertinence en couvrant d'une part quasiment l'ensemble des zones à enjeu de paysage dégagées par l'évaluation environnementale (à l'exception des espaces à enjeux agricoles), et d'autre part en proposant des représentations schématiques pour aider à la compréhension :

- Cartographie des projets de valorisation des infrastructures et des vues sur le grand paysage, dans la découverte du territoire que ces zones à enjeux de paysage portent, (paysages remarquables)(Annexe IV) et schématisation du principe de développement urbain dans cette optique (Figure 17).

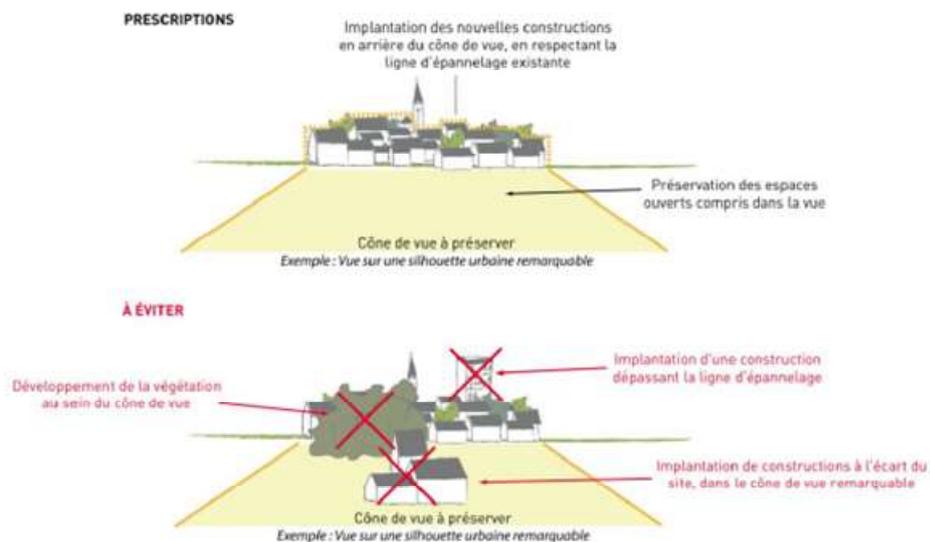


Figure 17. Schématisation du principe de développement de l'urbanisation au sein des cônes de vue. Source : SCoT du Blaisois, DOO, 2016.

- Spatialisation du développement urbain en fonction de l'armature paysagère pour le respect de la trame paysagère identitaire du territoire (paysages quotidiens) (*Annexe IV*): schéma de fonctionnement de la trame paysagère du territoire (*Figure 18*), schémas de l'intégration paysagère des lisières urbaines (*Figure 19*), etc.

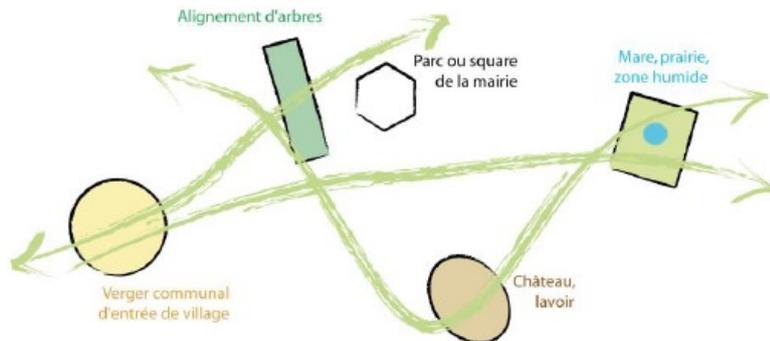


Figure 18. Schématisation du fonctionnement de la trame paysagère. Source : SCoT du Blaisois, DOO, 2016.

À ÉVITER



Figure 19. Schématisation de l'intégration paysagère des lisières urbaines, cas à éviter. Source : SCoT du Blaisois, DOO, 2016.

Le SCoT de la Dombes propose une cartographie par zone à enjeux de paysage, accompagnée de schémas de principe. Les cartes sont lisibles, et elles couvrent l'ensemble des zones à enjeu de paysage :

- enjeu de protection des villages ruraux et de définition des entrées de ville via la préservation de coupures vertes.
- enjeu d'intégration paysagère des zones d'activités en schématisant une implantation et une organisation préférentielles (*Figure*).
- enjeu de découverte et de protection des paysages dombistes via l'identification de « route des étangs » (*Figure 1*).
- et enfin les espaces agricoles et la protection de l'agrosystème dombiste en le représentant comme couverture quasi-exclusive du territoire.

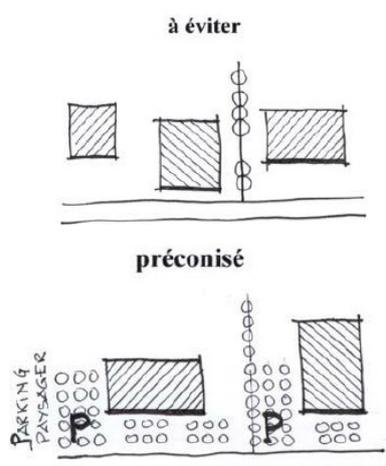


Figure 20. Schéma de principe du traitement paysager des zones d'activités le long des voies de transit, à éviter et à favoriser (plantation d'arbres). Source: SCoT de la Dombes, DOO, 2010.

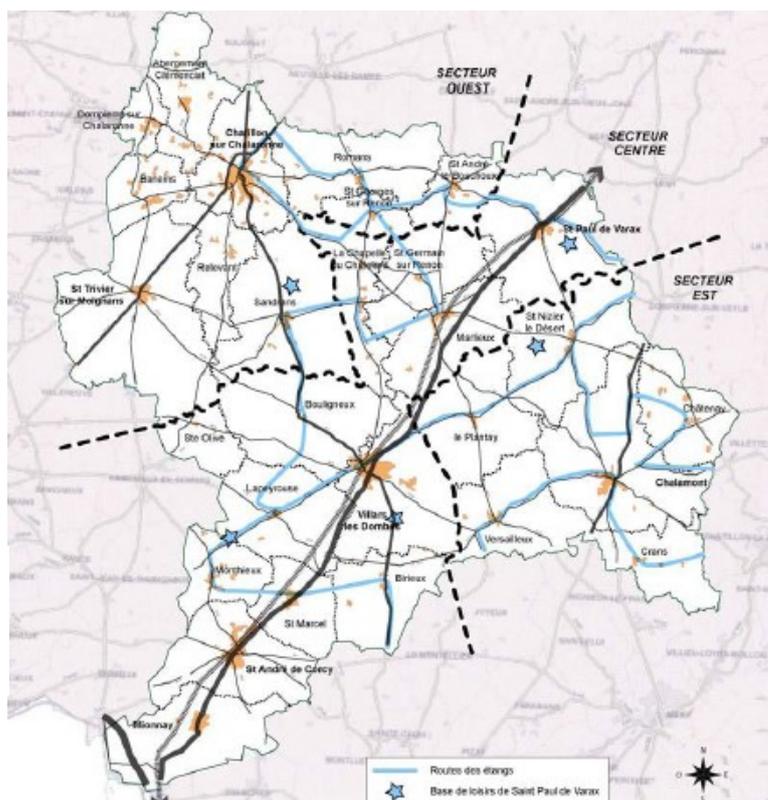


Figure 21. Les aménagements prévus des équipements touristiques, découverte des paysages dombistes. Source : SCoT de la Dombes, DOO, 2010.

Il est à noter que des représentations plus appropriées telles que le bloc-diagramme sont utilisées par les documents à « ambition paysagère », mais elles gagneraient à être utilisées au service des zones à enjeux de paysage au lieu de ne constituer que le diagnostic et l'état initial de l'environnement.

En complément de l'iconographie mobilisée pour les zones à enjeux de paysage et afin de disposer d'une vision globale sur l'efficacité des représentations iconographiques utilisées sur la thématique du paysage dans les SCoT, le *Tableau 1* recense l'ensemble des outils ainsi que leur portée:

Tableau 1. Eléments iconographiques et efficacité dans les SCoT; Source: Marine Applagnat-Tartet, 2018.

Objectif	Outil mobilisé	Echelle	Proportion d'utilisation	Atouts	Faiblesses et points d'amélioration
Vocation à montrer la réalité du territoire	Cartes vue du ciel	- Territoire étendu - Territoire dans son intégralité - Portion de territoire - Zoom	+++	- Adaptation à une multitude d'échelles  - Facilité de création et de manipulation par la maîtrise d'œuvre et les partenaires techniques	- Qualité graphique  - Qualité de synthèse  - Pédagogie (difficulté d'appropriation de la représentation en plan)
	Photographies	- Panorama - Zoom - Élément ponctuel	+++	- Facilité de réalisation et d'appropriation	- Tendance à une utilisation excessive pour habiller le discours
Vocation à interpréter le territoire	Bloc-diagramme	- Portion synthétique de territoire	-	- Possibilité de représentation d'un espace qui n'existe pas mais qui synthétise sur une portion de territoire les enjeux  - Qualité graphique et forte propension à capter le regard  - Réalisation dessinée ou informatique	- Trop faible mobilisation dans les documents d'urbanisme, réservé aux documents de "projet" (atlas de paysage, plan de paysage, chartes de PNR, etc.)  - Manque de commentaires des enjeux représentés
	Dessin, croquis	- Territoire étendu - Territoire dans son intégralité - Portion de territoire - Zoom - Élément ponctuel	+	- Qualité graphique  - Facilité de lecture  - Possibilité de mise en avant d'un trait particulier de l'espace représenté car pas d'obligation de traduction stricte de la réalité	- Trop faible mobilisation dans les documents d'urbanisme, réservé aux documents de "projet" (atlas de paysage, plan de paysage, chartes de PNR, etc.)
Vocation "hybride" (appréhension du paysage dans sa globalité)	"Carte des sensibilités": spatialisé les enjeux de paysage du territoire (éléments surfaciques, linéaires ou ponctuels)	- Territoire	-	- Expression sensible sur un support habituellement mobilisé pour la matérialité	- Qualité graphique (en lien avec les difficultés des représentation des cartographiques vue du ciel)

f. Le suivi des zones à enjeux de paysage via les indicateurs de l'évaluation environnementale

Le suivi des mesures portées par le SCoT est effectué sur la base d'une grille d'indicateurs. Cette dernière est établie une fois le processus itératif de l'évaluation environnementale dans l'élaboration du document terminé.

Pour le volet paysage, les indicateurs établis sont supposés permettre :

- Le suivi des enjeux exposés par le SCoT et l'EE au niveau des zones à enjeux de paysage identifiées.
- La confirmation que les projets portés par le SCoT permettent d'accomplir les volontés des territoires en matière de paysage : affirmer et préserver (Blaisois), construire (Terre des 2 Caps) et faire perdurer (La Dombes) l'identité du territoire et sa cohérence.
- L'identification le plus tôt possible des impacts négatifs de la mise en œuvre non prévus lors de l'élaboration.
- Ils peuvent également constituer un levier pour investir les acteurs locaux et les habitants à porter leur projet de territoire.

- i. Les indicateurs de suivi des zones à enjeux de paysage, une grande hétérogénéité

Le SCoT du Blaisois a construit une grille d'indicateurs intéressante qui propose une échelle pour la mise en œuvre des indicateurs (SCoT, EPCI ou communale) et qui identifie les sources des données à mobiliser (outils et partenaires), dans un objectif de valorisation des autres démarches du territoire qui se sont déjà emparés de questions précises, et notamment le plan de paysage lancé en même temps que le SCoT (*Figure 20*).

Objectifs	Indicateurs	Sources	Objectifs du DOO	Etat 0 si disponible	Périodicité de suivi
Valoriser et requalifier les routes du Blaisois comme secteurs d'images clefs du territoire : routes touristiques, route-paysage	Indicateurs quantitatifs	Quoi (outils) ?			Annuelle
	Linéaire de voirie des routes-paysage, routes touristiques et routes-vitrines présentant un partage modal avec des liaisons douces  📍 Echelle : SCoT et EPCI	Aménagements liés à l'étude fenêtre sur Loire  Qui (partenaires)? Agglopolys			

Figure 20. Un indicateur du volet paysage du SCoT du Blaisois. Source: SCoT du Blaisois, Rapport de présentation, 2016.

D'ailleurs, le plan de paysage du bassin carrier permet de suivre une zone à enjeu de paysage, identifiée par l'évaluation environnementale. Les activités extractives pour leur rôle dans la volonté de sauvegarde de « l'esprit des lieux » font en effet l'objet d'un suivi grâce à un observatoire photographique et un suivi SIG dont les données nourrissent les actions du plan de paysage sur la tranche 2014-2044 (adaptation des techniques de mise en dépôt par les carrières ou de localisation des dépôts).

Le SCoT de la Dombes précise les conditions de réussite du suivi en rappelant l'enjeu de traduction des orientations du SCoT dans les documents d'urbanisme locaux et le rôle de proximité de la structure porteuse pour la mise en œuvre d'actions d'accompagnement à la déclinaison du document.

Globalement, les indicateurs de suivi proposés affichent une grande hétérogénéité malgré des ambitions paysagères parfois partagées :

- Les indicateurs de suivi des zones à enjeux de paysage proposés dans le SCoT de la Terre des 2 Caps sont dérisoires par rapport à l'ambition du document en la matière : un seul indicateur est proposé et il consiste en le suivi photographique des sites paysagers sensibles (littoral et éléments de petit patrimoine).
- Le SCoT du Blaisois fait en revanche preuve d'un effort notable de couvrir l'ensemble des enjeux de paysage soulevés au niveau des projets d'infrastructures, des secteurs touristiques, de la découverte du territoire et des projets urbains et économiques.
- Les indicateurs propres au paysage du SCoT de la Dombes sont peu développés mais correspondent aux ambitions du SCoT sur la thématique : un seul indicateur sur la qualité des entrées de ville permet de suivre les zones à enjeu de paysage que constituent les villages ruraux dans le maintien de leur identité (qualité urbaine). Bien que seul, cet indicateur est pertinent, correspond aux problématiques du territoire et est facile à mettre en œuvre.

Toutefois, bien que tous les SCoT affichent les espaces agricoles comme zones à enjeu de paysage, aucun indicateur de suivi ne s'y rapporte.

Il est à noter que le SCoT du Blaisois ne dispose pas de bilan d'évaluation à ce jour.

Les bilans d'évaluation du SCoT de la Terre des 2 Caps et de la Dombes ont été réalisés à n+6 après l'approbation du document par les agences d'urbanisme du territoire. Ils sont élaborés sur la base réglementaire des quatre thématiques à traiter (environnement, transports et déplacements, maîtrise de la consommation d'espace et implantation commerciale) et à partir d'indicateurs qui ne correspondent pas à ceux fixés par l'évaluation environnementale. Ce fait gomme les spécificités de chacun des documents et la thématique du paysage, parfois fil conducteur du SCoT se retrouve noyée parmi le grand thème de « l'environnement ». C'est le cas pour le SCoT de la Dombes : son ambition paysagère faible mais qui avait été couverte par les indicateurs n'apparaît pas dans le bilan d'évaluation.

Toutefois, l'ambition paysagère du SCoT du Blaisois qui n'était pourtant pas prégnante dans les indicateurs de suivi parvient à ressortir en partie. Sur la base de la manière dont le SCoT a été décliné dans les PADD des PLU(i), deux indicateurs s'attachent particulièrement au paysage :

- L'apport de qualité environnementale à tout projet : mise en œuvre des principes de covisibilités, requalification de voiries en « voies touristiques », préservation du patrimoine bâti et naturel remarquable et l'évolution du patrimoine bâti pour répondre au développement, la mise en valeur des entrées de ville et de village.
- Le choix d'un développement attaché aux spécificités du territoire : accompagnement de l'exploitation du bassin carrier dans le cadre du Plan Paysage (révision du plan paysager : étude paysagère, étude biodiversité), encadrement du développement des zones d'activités économiques (localisation, surface, qualité, desserte, densité), contrôle des extensions urbaines et des unités de production agricoles (conservation des paysages ouverts, intégration paysagère, qualité des aménagements).

Le bilan dressé sur ces thématiques est globalement positif puisque les PLUi ont bien pris en compte ces enjeux, et les actions pour y parvenir sont engagées ou en cours.

Le corpus étudié montre peu d'exemplarité en matière d'indicateurs et la difficulté à traduire les ambitions paysagères, plutôt fortes, des documents. Le suivi de la mise en œuvre des enjeux de paysage basé sur les indicateurs de l'évaluation environnementale n'est finalement pas réalisé sur la base de ces derniers, mais plutôt basiquement sur les seules thématiques réglementaires, ce qui contribue à uniformiser et effacer les volontés paysagères des territoires.

Toutefois, selon l'ambition de l'évaluation, les thématiques réglementaires de l'environnement et de la consommation d'espaces étudiées à n+6 peuvent permettre le suivi des zones à enjeu de paysage, avec une approche par la déclinaison dans les documents d'urbanisme de rang inférieur (PLU(i)).

De la même manière, au service des zones à enjeu de paysage, les représentations iconographiques illustrent la difficulté et le manque d'appropriation du volet sensible des enjeux liés au paysage (perceptions, vécu, société, société, etc.). Les pièces graphiques ayant pour vocation d'interpréter le territoire, donc mobilisées pour l'approche sensible du paysage mériteraient à être plus régulièrement utilisées et commentées au service du projet de territoire porté par les documents d'urbanisme. L'approche paysagère gagnerait en pertinence puisqu'elle deviendrait plus aisément appréhendable pour le public, et conférerait ainsi une véritable dimension de projet aux documents d'urbanisme, lorsque ces derniers se limitent à un encadrement strictement réglementaire.

Enfin, les potentialités de suivi des zones à enjeux de paysage via d'autres documents dont la portée réglementaire et la vocation diffère de celle du SCoT sont révélés dans l'étude de cas et les plans de paysage en sont les principaux exemples (exemple du plan de paysage du bassin carrier de la Terre des 2 Caps).

Ces conclusions amènent à de nouveaux questionnements concernant l'évaluation environnementale :

- L'exercice permet de soulever efficacement les zones à enjeux de paysage mais peine à orienter le suivi de la mise en œuvre du document sur ces espaces particuliers.
- Le suivi de la mise en œuvre du document n'est d'ailleurs pas ou peu effectué sur la base des indicateurs de suivi élaborés par l'évaluation environnementale mais plutôt sur des indicateurs élaborés a posteriori ce qui pose la question de l'ambition paysagère des documents.
- Les indicateurs de suivi proposés immédiatement après l'évaluation environnementale semblent simplement préparer et initier au nécessaire suivi de la mise en œuvre du document en ayant dégagé les potentialités du document à long terme (au-delà des obligations réglementaires), ce qui pose la question des objectifs et des délais de l'évaluation environnementale.

D'autre part, la question des lacunes dans le traitement et les représentations au service du volet sensible du paysage employées dans les SCoT interroge plus largement sur les méthodes de travail en paysage dans l'élaboration des documents d'urbanisme :

- Le SCoT n'est-il pas un document trop éloigné des « réalités de terrain » en paysage pour porter un projet de territoire ?
- Dans l'exercice de l'élaboration des documents d'urbanisme, les maîtres d'œuvre (bureau d'étude, agence d'urbanisme, service en interne) dont l'objectif principal est de sécuriser l'écriture juridique du SCoT sont-ils suffisamment armés dans le domaine du paysage, en termes de compétences, de représentations et d'animation de la procédure ?
- Les productions graphiques, intéressantes pour retranscrire les enjeux de paysage, sont-elles à la hauteur de ces derniers, et les acteurs du SCoT peuvent-ils s'en emparer ?

## Partie 3

---

### Evaluation environnementale et paysage : une question non pertinente ?

L'étude de cas menée révèle que la notion de paysage telle qu'abordée à travers les SCoT ne se traduit pas facilement par l'émergence de critères permettant d'assurer son suivi ultérieur.

Face à ces constats, cette dernière partie s'attache à réfléchir aux leviers à mobiliser pour atteindre les objectifs de la démarche d'évaluation environnementale : suivre les enjeux paysagers identifiés et spatialisés.

Une prise de recul nécessaire sur le sujet permettra de réinterroger la notion d'évaluation et l'efficacité du SCoT dans cette obligation réglementaire sur la thématique du paysage.

1. La traduction en indicateur de suivi des zones à enjeux de paysage : transversalité, opérationnalité et mutualisation
- 

L'attention nécessaire à porter à l'évolution des zones à enjeu de paysage et à la traduction en indicateurs de suivi est confrontée à trois problématiques :

- La transversalité de la thématique du paysage.
- L'opérationnalité des solutions proposées.
- La mutualisation des données disponibles.

- a. Les caractéristiques d'un indicateur de suivi
- 

#### *Définition*

Un indicateur fournit une donnée quantitative ou qualitative en caractérisant une situation qui évolue dans le temps, en suivant une action ou en décrivant ses effets. Ainsi, un indicateur s'établit sur un pas de temps à définir.

Lorsque la notion d'indicateur est appréhendée dans une démarche de SCoT et d'évaluation environnementale, l'indicateur devient « indicateur de suivi » avec l'objectif de dépasser la seule logique d'observatoire en s'inscrivant dans la traduction de dynamiques d'évolution plus complexes dans une logique d'évaluation. A ce titre, l'élaboration de l'indicateur est indissociable du processus d'élaboration du document.

Ainsi, un indicateur de suivi a divers objectifs à satisfaire :

- Servir de base pour l'obligation réglementaire de la réalisation du bilan des actions du SCoT à n+6.
- Etre en mesure de simplifier et de quantifier des dynamiques d'évolutions complexes qui doivent refléter au mieux les impacts de la mise en œuvre du document d'urbanisme. Les indicateurs ne doivent ainsi pas être en trop grand nombre.
- Fournir des résultats en matière d'état ou d'impact et de réalisation.
- Avoir une complexité établie au regard des moyens disponibles pour la collectivité et de certains prérequis à vérifier tels que la production régulière des données, la possession d'une valeur de référence ou d'un objectif à atteindre et d'un état 0, un fournisseur de données identifié, un mode de calcul défini, etc.

- Parvenir à réaliser des économies de moyens en mettant en œuvre une concertation avec les collectivités proches pour mutualiser les données, les moyens humains, les expériences et porter le projet de territoire (CGDD, 2011) (DIREN Languedoc Roussillon, 2004).

Pour y parvenir, les indicateurs de suivi mobilisés relèvent de deux catégories qui fournissent des informations différentes sur l'impact de la mise en œuvre du document :

- Les indicateurs d'état fournissent une information sur l'évolution de l'état des lieux (à partir du diagnostic ou de l'état initial de l'environnement), évolution qui peut être liée ou non à la mise en œuvre du projet de développement (nombre de monuments historiques, surface des périmètres de protection environnementaux, etc.).
- Les indicateurs de réalisation, liés au projet de développement, fournissent une information sur l'efficacité des mesures portées par le SCoT. Les résultats en terme de réalisation sont particulièrement importants pour un SCoT au vu du délai trop court de 6 ans pour fournir des résultats sur l'impact du SCoT. La réalisation dépend de la traduction du SCoT dans les documents de rang inférieur (PLU(i)) qui peut, elle, s'opérer dans les 3 ans suivant l'approbation du SCoT et ainsi permettre d'évaluer potentiellement réellement 3 ans de mise en œuvre. Cette catégorie d'indicateurs relève ainsi du suivi des orientations du PADD en matière d'environnement et du suivi des mesures proposées par la démarche d'évaluation environnementale (évolution de la qualité des entrées de ville, efforts d'intégration paysagère, etc.) (CGDD, 2011).

En particulier pour les SCoT dont le choix du paysage comme fil conducteur du document a été réalisé, la phase de construction des indicateurs est majeure dans le sens où elle traduit une volonté ambitieuse de construction d'un projet de territoire, qui s'étend au-delà de l'obligation réglementaire de constituer un SCoT. Dans cet objectif, les indicateurs sont le support pour traduire, maintenir et rendre opérationnelle cette volonté.

- b. Le paysage comme enjeu transversal : indicateur et porte d'entrée pour d'autres indicateurs

### *Rappel*

L'étude de cas menée en seconde partie révèle finalement un panel d'indicateurs de suivi parfois prometteurs pour les zones à enjeu de paysage, mais dont le suivi est décevant.

Pour les documents à ambition paysagère, le paysage constitue une véritable porte d'entrée pour le suivi, et des indicateurs de suivi propres à la thématique et pertinents pour les zones à enjeu de paysage sont en capacité d'être soulevés :

- Linéaire de voirie de routes-paysage ou reportage et suivi photographique de l'évolution de chaque point de vue remarquable dans la richesse culturelle du paysage.
- Nombre de motif paysagers dans l'enveloppe urbaine protégés au titre de la trame paysagère dans la volonté de préserver la diversité et la qualité de chaque entité paysagère.
- Nombre de communes ayant travaillé à la valorisation de la trame bâtie pour l'enjeu de valorisation architecturale et paysagère des masses bâties.

Cette tendance n'est néanmoins pas observée dans les documents dont le paysage n'est pas placé au cœur du projet de développement. Les indicateurs se cantonnent à une

évolution du nombre et de la surface des zonages environnementaux et patrimoniaux, ou à des aspects regroupant peu d'enjeu de paysage face au projet de développement urbain économique et de la mobilité porté par le SCoT. Pour autant, la lecture d'autres SCoT montre que ces documents dont l'ambition paysagère n'est pas affichée mobilisent tout de même des notions de paysage dans les indicateurs. Le plus souvent, les thématiques de l'écologie (impacts du développement sur les milieux écologiques qui constituent l'identité du territoire), de la consommation d'espace (impacts du développement sur la mobilisation d'espaces libres qui participent à la porosité visuelle du territoire) ou de l'économie (remobilisation de sites en déprise économique pour un nouvel usage) sont employées.

De manière plus générale et pour permettre une prise de recul, la combinaison des résultats de l'étude de cas, complétée par des études sur une gamme plus large de SCoT rend compte du fait que ces derniers s'évertuent à proposer une batterie d'indicateurs en lien avec l'intégralité des orientations du DOO(CERTU, 2012)(Ducos, 2015). Les observations réalisées sont ainsi sectorielles et peinent de fait à traduire la transversalité des enjeux visés, perdus dans une masse considérable d'informations dont la collecte, le rythme de suivi et la temporalité restent balbutiantes. Particulièrement pour la thématique du paysage, la sectorisation des indicateurs est dangereuse. Elle bloque l'occasion d'apporter un regard qui met en relation les politiques et les actions en introduisant les dimensions sensibles, sociales et culturelles que le paysage regroupe (Caisse des Dépôts des territoires, 2016).L'entrée par le paysage faciliterait cette mise en relation.

Dans ce cas, la nécessité d'appropriation de l'outil paysage dans ses aspects matériels et sensibles par ces acteurs s'impose pour effectuer les bons choix en termes d'indicateurs.

- c. L'enjeu de la déclinaison des orientations du SCoT dans les documents de rang inférieur : un caractère opérationnel pour les indicateurs de suivi
- 

### *Rappel*

Le premier bilan d'évaluation réglementaire du SCoT est à établir six ans après la date d'approbation du document. Réalisé à partir des indicateurs de suivi, il doit au minimum traiter les thématiques de l'environnement, des transports et des déplacements, de la maîtrise de la consommation de l'espace et des implantations commerciales.

Le délai de six ans pour réaliser le premier bilan réglementaire est court au vu temps nécessaire au lancement des actions du SCoT et de l'échelle intercommunale appréhendée. A la fin de ce délai, les résultats fournis par les indicateurs d'état sont le plus souvent inexistantes, en revanche, les indicateurs de réalisation, qui traitent finalement de la traduction des enjeux du SCoT dans les documents de rang inférieur (Plans Locaux d'Urbanisme, PLU), sont eux mobilisables.

Les PLU(i) sont élaborés dans un rapport de compatibilité avec le SCoT, et c'est cet aspect que les indicateurs de réalisation du SCoT s'attachent à suivre. Régissant le droit des sols à l'échelle de la parcelle, ils constituent les leviers privilégiés pour la déclinaison et la mise en œuvre des orientations du projet de territoire porté par le SCoT. C'est pourquoi les indicateurs de suivi proposés par le SCoT doivent revêtir un caractère opérationnel, afin de pouvoir jouer leur rôle d'indicateur de réalisation de la déclinaison dans les PLU(i).

Sur cette question, Jean-Pierre Ducos (Ducos, 2015) annonce que la difficulté d'articulation entre les SCoT et les PLU(i) sur la thématique du paysage ne réside pas dans le caractère opérationnel des indicateurs. Ces derniers sont en effet majoritairement à caractère opérationnel : préservation des entités paysagères, préservation des coupures vertes, préservation d'alignements bâtis, réalisation d'Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) entrée de ville, intégration de critères de qualité dans les opérations d'aménagement, etc. La difficulté réside plutôt dans le fait que les orientations du SCoT sur

la thématique du paysage sont adossées à des mesures à caractère plutôt incitatif et pédagogique, que strictement réglementaire comme peut l'être la consommation d'espace ou l'implantation de surfaces commerciales. Pourtant, particulièrement pour les documents à forte ambition paysagère, des schémas ont vocation à faciliter la déclinaison et l'interprétation à l'échelle des PLU(i) des prescriptions du SCoT, mais le résultat reste décevant puisque les bilans d'évaluation sont peu fournis en matière de suivi des zones à enjeux de paysage.

Cet état de fait ouvre la réflexion quant à l'appropriation des enjeux de paysage : dans la mesure où les orientations paysage du SCoT ont un caractère plutôt pédagogique et face à des SCoT qui affichent des ambitions paysagères soutenues, les acteurs locaux disposent-ils de moyens suffisants pour se saisir et se nourrir de ces enjeux afin de les décliner à l'échelle de la parcelle ?

- d. Les documents qui gravitent autour du SCoT : une mutualisation en raison de problématiques similaires

### Rappel

Le caractère intégrateur du SCoT lui impose le rôle de document pivot qui coordonne l'ensemble des politiques nationales d'aménagement du territoire pour faciliter leur déclinaison à l'échelle locale. Cependant, le SCoT reste un document qui régit l'occupation des sols, et la gestion des sols ne relève pas de sa compétence.

Ainsi, autour de ce SCoT gravitent un ensemble de documents sectoriels dont la vocation est la gestion des sols. Documents d'urbanisme à caractère stratégique et réglementaire et documents de projet sectoriels à caractère opérationnel se retrouvent ainsi sur la thématique du paysage (*Figure 21*). La question de l'articulation entre ces deux types de documents s'impose, et les documents de projet pourraient constituer des piliers pour assurer le suivi des enjeux de paysage soulevés par le SCoT.

En effet, les impératifs réglementaires du SCoT et le nombre de thématiques à traiter le privent pour partie d'une vision de projet, phénomène doublé par une ingénierie qui traite ces thématiques les unes après les autres sans les mettre en parallèle. La batterie d'indicateurs proposée à la suite de l'évaluation environnementale atteste ce fait (Duval et al., 2017). Pour pallier en partie à ce constat, une évolution dans les documents d'urbanisme a eu lieu, et les territoires tentent de se saisir de nouveaux outils sectorisés et à caractère plus opérationnel.

Pour le paysage, les Règlements Locaux de Publicité (RLP) en sont un exemple intéressant. Ils réglementent la publicité et les enseignes sur le territoire pour limiter leur impact sur le cadre de vie d'un territoire : qualité des entrées de ville, points de vue, perceptions depuis les axes, etc. Pourtant, bien que sectoriels et adossés spécifiquement au paysage, la base réglementaire et l'élaboration de ces documents suit le même processus que le SCoT, et leur mise en œuvre et leur suivi est tout autant complexe.

Ainsi, d'autres documents à vocation de projet gravitent autour du SCoT et partagent

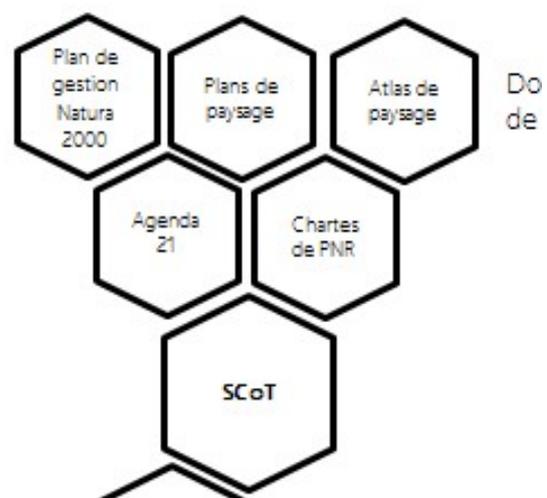


Figure 21. Echantillon des documents de paysage qui gravitent autour du SCoT. Source: Marine Applagnat-Tartet, 2018.

ses problématiques : diagnostic, orientations, suivi. Sur ce dernier point du suivi, ils semblent plus efficaces puisqu'adosés à un plan de gestion dont la finalité est d'agir sur le territoire. Atlas de paysage, plans de paysage, chartes de Parc Naturel Régional, plan de gestion Natura 2000 en sont les exemples principaux qui interfèrent avec la thématique du paysage. En effet, l'élaboration de ces documents revêt plutôt d'une volonté que d'une obligation réglementaire, et les contributeurs au document sont aussi les acteurs de sa mise en œuvre.

Par exemple, l'élaboration du SCoT de la Terre des 2 Caps a été menée en parallèle d'un plan de paysage sur le bassin carrier : les carriers ont été sollicités par la structure porteuse du document pour réfléchir à des orientations et des objectifs, sur lesquels les carriers sont finalement les seuls à pouvoir agir, et *in fine* évaluer. Soucieuses de faire naître un projet volontaire et dans la recherche du consensus, les structures porteuses associent plus facilement les citoyens aux procédures, là où les SCoT les consultent certes, mais plutôt par obligation.

L'idée n'est ainsi pas que le SCoT réalise également ce type de travaux, d'autant plus que cela ne relève pas de ses compétences, mais plutôt qu'en tant que document intégrateur, qu'il soit en mesure de se coordonner avec ces politiques pour bénéficier d'une base de suivi partagée. C'est effectivement ce que les SCoT tentent de faire : par exemple, l'élaboration du SCoT paysager de la Terre des 2 Caps se base sur un diagnostic produit par des étudiants en école de paysage et une forte concertation pour définir les caractéristiques propres à chaque entité paysagère, et les collectivités ont par la suite réalisé des études paysagères pour alimenter la déclinaison dans leur document d'urbanisme locaux, avec comme soutien le Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale (Caisse des Dépôts des territoires, 2016). Ces initiatives puissantes et efficaces restent toutefois rares, et la plupart du temps, la simple imagination de leur ampleur les écarte des procédures « classiques ».

Toutefois, ces documents de projet se heurtent régulièrement aux mêmes problématiques que les SCoT en matière de suivi et d'évaluation. Les atlas de paysage butent également sur l'évaluation des perceptions sociales adossées au paysage (Davodeau, 2009). Les atlas de paysage recensent les ressources paysagères et patrimoniales des territoires et produisent des diagnostics globaux sur l'évolution des paysages identifiés, de leur usage et de leur caractère. Ces travaux sont précieux pour évaluer les politiques de qualité paysagère mises en œuvre par les collectivités dans dix ou vingt ans (Donadieu, 2009). Pour autant, leurs conclusions indiquent des « paysages identitaires » mais dont l'identité n'a pas été définie par ses habitants, qui, avec du recul, y participent largement. L'opérationnalité des documents est alors questionnée.

C'est peut-être finalement une lacune dans l'approche du paysage proposée dans l'ensemble des documents qui conduit à ces difficultés en matière d'opérationnalité du suivi (Figure 22).



Figure 22. Lacune dans l'approche paysagère des documents d'urbanisme qui conduit à une évaluation incomplète. Source : Marine Applagnat-Tartet (inspiré d'Alain Sauter), 2018.

Thématique transversale, matérielle et sensible, l'implication dans le suivi des enjeux de paysage revêt plutôt un caractère volontaire, et la question des moyens mobilisés en termes de compétences et de délais pour y parvenir se dessine.

## 2. Le paysage incomplet dans l'évaluation environnementale

Le travail mené met en lumière les difficultés qui résident dans l'évaluation du paysage au sein des SCoT. L'idée d'une lacune dans l'approche paysagère des documents d'urbanisme invite à réinterroger l'objet de l'évaluation, à savoir le paysage, et son support, le SCoT.

### a. Le paysage en tant qu'objet d'évaluation : une légitimité sociale à faire valoir

En effet, particulièrement pour cette thématique, la diversité des regards et des intérêts des acteurs qui se côtoient et leurs interactions fait ressortir la difficulté de fond de l'évaluation : qu'est-ce qui relève de l'objectif et qu'est-ce qui relève du subjectif ?

Le préambule de ce travail précise qu'en tant que bien commun, le paysage est à « évaluer ». Bien que pour répondre à cette obligation réglementaire des documents d'urbanisme un ensemble d'éléments soient mobilisés pour l'évaluation, l'appui sur des aspects matériels, sensibles, quantitatifs et qualitatifs semble indéniable dans une démarche de globalité de l'évaluation de l'objet paysage.

Pierre Donadieu (Donadieu, 2009) rappelle les valeurs paysagères que porte la Convention européenne pour justifier du recours à une gouvernance dite complète pour le paysage. La gouvernance complète visée intègre pleinement les notions de paysage comme bien commun et cadre de vie des populations. La Convention européenne porte en effet des valeurs humaines en rapport au bien-être individuel et social des européens ; des valeurs favorables à la qualité du cadre de vie et à l'épanouissement personnel en lien avec l'identité des territoires et des paysages ; des valeurs de transmission sur la conservation de la diversité des paysages comme patrimoine européen et enfin des valeurs démocratiques pour la participation des habitants à la décision publique.

Dans les documents d'urbanisme, les acteurs techniques de l'évaluation se limitent à la dimension de l'espace géographique que constitue le paysage, et sur ce point, l'évaluation est efficace. Mais sur le volet subjectif, sensible, culturel, etc., chaque acteur qui vit le paysage « souhaite son évaluation » pour faire exprimer sa vision du paysage : « *même s'il est mesuré sous toutes les coutures, le paysage reste une portion d'espace qui s'offre à la vue de chacun* » (Sauter, 2011).

La gouvernance autour du paysage, pour être juste, requiert ainsi consultation, échange et codécision des personnes concernées. Ces dernières, qu'elles soient publiques ou privées incluent la population. Une évaluation ainsi partagée organise les interactions entre les valeurs attachées au paysage et acquiert une légitimité sociale (Donadieu, 2009)(Figure 23).

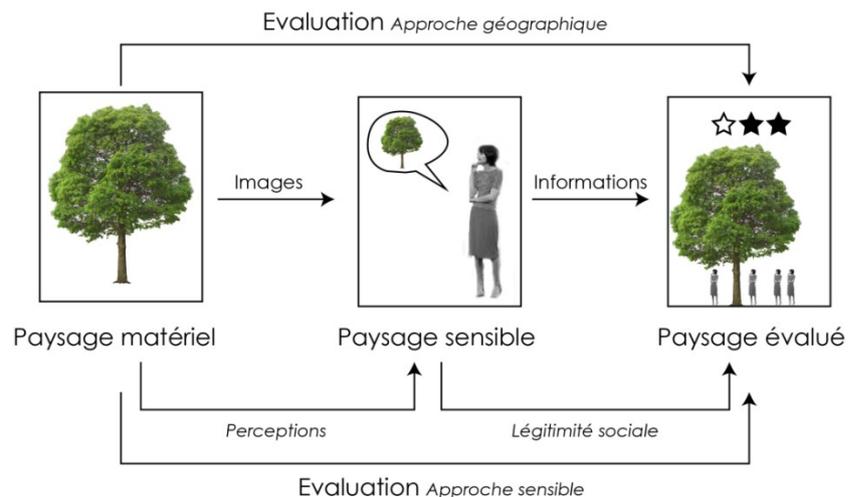


Figure 23. Système d'évaluation complet du paysage dans les documents d'urbanisme. Source: Marine Applagnat-Tartet (inspiré d'Alain Sauter), 2018.

Cette légitimité sociale est le support de la mise en œuvre d'un projet de territoire qui peut alors entrer dans un processus d'amélioration continue grâce à l'évaluation. Et l'amélioration continue constitue la finalité « idéale » de l'obligation réglementaire d'évaluation des SCoT (Caisse des Dépôts des territoires, 2016).

b. Le paysage : un problème d'échelle et de contexte d'élaboration dans le SCoT

Le SCoT est un outil puissant dans l'approche géographique du paysage qu'il sait gérer, en revanche, il n'est pas adapté dans la méthodologie et dans le contenu pour l'approche sensible (sociale, culturelle, historique, de vécu, etc.) que le paysage suppose. L'intégration de la globalité de l'objet paysage permet une évaluation juste, support solide d'amélioration continue pour un projet de territoire. Certaines avancées sur la problématique sont en marche. L'instauration des Objectifs de Qualité Paysagère (OQP) dans les SCoT invite les porteurs de projet à se poser la question de la définition de la qualité de leur paysage, et ainsi de la volonté à y mettre pour la construire et la partager.

Mais c'est peut-être la question de l'échelle à laquelle le SCoT aborde le paysage qui bloque l'intégration de la dimension sensible du paysage, que finalement seule la population qui vit le territoire est en mesure de fournir.

Le SCoT couvre de larges échelles, et a pour vocation d'identifier les grandes évolutions territoriales. Pour autant, pour la population qui vit le territoire est peut-être moins réceptive à ces grandes dynamiques, plutôt éloignées du paysage quotidien. La question du lien entre le contexte politique (le SCoT reste un document qui porte des ambitions politiques) et le contexte social dans lequel le document de SCoT est élaboré mérite ainsi d'être explorée, pour questionner l'adéquation entre les objectifs en termes de paysage sensible du SCoT et les moyens mobilisés pour y répondre.

Pour alimenter cette réflexion, une étude canadienne sur la capacité de l'évaluation environnementale à intégrer le paysage s'est prononcée. Certes, le support d'étude est quelque peu différent puisqu'il s'agit d'une étude d'impact (étude qui consiste à évaluer les impacts d'un projet donné sur l'environnement), mais l'esprit global reste similaire. Ayant tiré des conclusions quant à la faible intégration du paysage dans les projets dans un contexte de demande sociale plus englobante vis-à-vis du paysage que les seuls impacts visuels (le paysage est cadre de vie), l'étude pointe la capacité réduite des « résidents de proximité et des représentants d'associations » à faire infléchir les projets sur la base de leur préoccupations paysagères au regard de celles des porteurs de projets.

Si le document de SCoT, bien que projet politique, ne porte pas des intérêts individuels et financiers mais plutôt d'ordre collectif et démocratique, la question de la proportion de population aux préoccupations paysagères « localisées » mobilisée dans le cadre de l'élaboration du document face aux porteurs de projets à la vision territoriale peut expliquer les lacunes pointées en matière d'intégration du paysage. Manque d'investissement de la population, manque de compétences, manque d'effort de mobilisation par les porteurs de projet, quelle que soit la raison, des solutions sont à réfléchir.

A ce titre, Marie-José Fortin (Fortin, 2009) propose des pistes d'amélioration pour l'évaluation environnementale et indique de constituer un cadre d'interprétation pour les projets où matérialité et perception du paysage sont liés (créer un contexte qui concatène les aspects sociétaux et politiques pour expliquer le projet à la population: pourquoi, comment, qui, quand, etc. ?). Ainsi, la population, en lisant le projet à travers ses propres critères, est davantage en mesure de lui donner une signification, de juger de sa pertinence et ainsi des actions à mener pour sa poursuite. En mettant en place ce cadre d'interprétation en amont de l'élaboration, la lacune de prise en compte « sensible et sociétale » du paysage dans les documents d'urbanisme, ne devrait pas se prolonger dans les étapes suivantes, à savoir le suivi. Ceci en raison de l'itérativité de la démarche d'évaluation environnementale qui vérifie la compatibilité des orientations du SCoT avec la prise en compte de la thématique du paysage.

### 3. Le paysage et les approches participatives : un volet manquant dans le SCoT

---

Les approches participatives permettent d'une part de donner une légitimité sociale au paysage dans les documents d'urbanisme en reconnaissant sa part de perception, appréciable par la population, au-delà de sa part matérielle. De plus, l'intégration des approches participatives sur le paysage tout au long de la démarche d'élaboration, permet à la population de dépasser la barrière que représente la compréhension des dynamiques d'évolution paysagères à l'échelle du territoire (notions de coupures vertes, d'entités paysagères, etc.) en s'attachant davantage sur des aspects relevant de perceptions quotidiennes difficilement appréhendables par d'autres (point de repère, lieu de détente, ambiance intime, etc.). De cette manière, le projet de territoire se construit davantage sur la dualité de l'objet paysage, et son suivi dans l'objectif d'amélioration continue porté par l'évaluation environnementale ne s'en trouve pas amputé.

Dans cette optique, quelles sont ainsi les forces en présence ?

#### a. La concertation autour d'un projet de SCoT : un constat d'inefficacité généralisé

---

Un rapport sur les évolutions pour les SCoT (Duval et al., 2017) pose des constats forts sur la concertation menée autour de ces documents :

- Les démarches de SCoT suscitent peu d'intérêt et font l'objet de discrétion politique.
- Les questions soulevées sont trop éloignées des préoccupations de la population.
- Les SCoT se limitent ainsi strictement à leurs obligations réglementaires : les actions de concertation relèvent plutôt de la consultation du public sur la base d'un projet déjà élaboré et peu modifiable.

Le rapport met ainsi en évidence la nécessité d'aider la population à s'approprier les termes du projet en trouvant des éléments de langage commun.

Ce constat sur la concertation autour des SCoT rejoint celui sur l'incomplétude de la thématique du paysage pointée par l'évaluation environnementale des SCoT.

Ainsi, le paysage ne pourrait-il pas être fédérateur des énergies autour des enjeux portés par le document intégrateur que constitue le SCoT ?

#### b. Les acteurs en présence pour le suivi du projet de territoire, de précieux partenaires

---

Le panel des acteurs effectifs et potentiels du SCoT est large, bien que leur degré d'intervention soit plutôt déséquilibré. Face à ce constat d'inefficacité des opérations de concertation menées dans le cadre de l'élaboration des SCoT, il semble utile de repositionner l'ensemble des acteurs de la procédure sur la base de leur rôle potentiel ou avéré dans la construction du volet paysage du SCoT.

Comme expliqué avant, faire émerger la globalité de l'objet paysage dans le support que représente le SCoT pour porter un projet de territoire suppose un lien dynamique entre l'écriture technique du document et les actions de concertation et de suivi : des enjeux partagés et appropriés sont la base de la réussite d'un projet de territoire qui s'inscrit dans la durée.

Les acteurs les plus évidents de l'élaboration du SCoT sont les porteurs de projet, à savoir les collectivités via leurs élus. Socle de la volonté d'élaboration du document, elles assurent le portage de la construction du projet, et sont chargées de le mettre en œuvre par la suite. Cependant, les exigences réglementaires pointues en matière d'environnement dans les documents d'urbanisme requièrent un soutien technique pour les élus. Le soutien technique

de la collectivité (bureau d'études spécialiste, parfois les services internes des collectivités de taille importante ou les agences d'urbanisme) assure l'écriture technique du document de SCoT. Il fournit une ingénierie stable, qui renforce les orientations politiques du projet pour qu'il s'inscrive au-delà des échéances électorales (Caisse des Dépôts des territoires, 2016).

Toutefois, le paysage constituant le cadre de vie de la population, ce levier fédérateur peut être saisi pour toucher des acteurs qui semblent extérieurs au SCoT mais qui se révèlent comme la condition de la réussite de la mise en œuvre d'un projet pour le territoire.

L'entrée par l'évaluation environnementale choisie dans ce travail pour comprendre la place du paysage dans les documents d'urbanisme permet ici de s'interroger sur les conditions de réussite du suivi : les acteurs précieux pour assurer le suivi du document sont également ceux qui doivent être associés à sa construction.

Pour identifier la typologie de ces acteurs du suivi et les critères qui leur importent, l'idée est ainsi de retourner la situation en confiant le suivi aux personnes concernées par les changements qu'implique le projet de développement.

D'après les zones à enjeux de paysage dégagées par l'étude de cas, un lien étroit serait à constituer avec (énumération non exhaustive) :

- Les promoteurs immobiliers, les architectes des bâtiments de France et les habitants actuels et futurs des zones de densification (zones de densification urbaine) ;
- Les porteurs de projets d'infrastructures de transport et leurs usagers, les professionnels du tourisme pour leur connaissance des flux touristiques qu'accueillent les infrastructures (infrastructures routières) ;
- Les acteurs économiques (commerciaux, industriels et artisanaux), les professionnels de l'affichage et de la publicité (zones de développement économique) ;
- Pour l'enjeu de paysage sur les secteurs touristiques, les acteurs sont nombreux et associés aux particularités géographiques des territoires : conservatoire du littoral, associations de randonneurs, etc.
- Les agriculteurs et leurs associations (jeunes agriculteurs, etc.) pour leur maîtrise des dynamiques agricoles qui fondent les paysages.

Dans ce panel d'acteurs potentiels du paysage, et pour parvenir à leur mobilisation, le rôle de proximité que constituent les structures porteuses des SCoT ou les agences d'urbanisme est à affirmer, dans le cadre de partenariats, parfois déjà établis pour d'autres missions, mais dont la réutilisation de données n'est pas toujours valorisée. La valorisation de données à des échelles d'inter-SCoT peut s'avérer également pertinente. Les structures que représentent les Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) ou les écoles de paysage sont également un appui intéressant et solide pour l'élaboration des indicateurs de suivi du SCoT pour leur ancrage territorial.

Ainsi, la dimension «cadre de vie» que revêt le paysage laisse imaginer de nombreux partenaires à l'élaboration du SCoT, qui, dans leurs approches respectives, permettent d'appréhender au mieux la globalité de l'objet paysage, dans sa dimension matérielle et sensible. Cependant, les SCoT échouent souvent dans l'association de ces acteurs et cet aspect altère l'évaluation ultérieure du document en matière de paysage. Le paysagiste ne pourrait-il pas être un facteur de réussite ?

#### 4. Le paysagiste des documents d'urbanisme : émergence d'un rôle de pilote et de maître d'œuvre

---

D'après Jean-Pierre Saurin (Saurin, 2013), le cœur du métier de paysagiste repose sur quatre domaines simultanés :

- Travail sur l'espace, le territoire et l'enchaînement des échelles.
- Travail sur la temporalité, l'héritage, la mémoire, l'évolution, le devenir.

- Travail sur la perception des populations, associations, techniciens, élus.
- Elaboration d'un projet de paysage.

Le paysagiste se distingue ainsi dans un rôle d'expert et de sensibilisateur en mettant en avant ce que la pratique quotidienne ne permet plus de voir (Club PLUi, 2014) et dans un rôle de médiateur pour articuler les représentations du paysage des acteurs locaux et celles des « experts » plus scientifiques et techniques (Labat, Aggeri, 2013). Les paysagistes sont d'ailleurs reconnus par l'Etat depuis 1971 comme « *les experts capables de répondre à la demande sociale de paysage et de cadre de vie, et aux commandes des pouvoirs publics dans ce domaine* » (Donadieu, 2007).

#### a. La commande publique des documents d'urbanisme et les paysagistes

Les apports de la loi Paysage et de la Convention européenne du paysage ont contribué à donner un statut au métier de paysagiste pour clarifier son rôle. Ils ont aussi permis de structurer l'action publique en matière de paysage en adoptant une définition commune du terme qui vise à mobiliser le paysage comme un outil intégrateur de diverses préoccupations qui avaient tendance à être traitées de manière sectorielle (Labat, Aggeri, 2013). Paysage remarquable, paysage quotidien, espace public, cadre de vie, géomorphologie, perceptions, etc. s'y retrouvent imbriqués pour s'intéresser à la globalité de l'objet paysage.

Comme abordé plus tôt, l'action publique en matière de paysage regroupe notamment deux typologies de documents : les documents stratégiques et réglementaires que sont les documents d'urbanisme, et les documents de projets que sont les atlas, les chartes et les plans de paysage entre autres.

Si le rôle des paysagistes dans les projets de paysage semble se clarifier pour devenir incontournable (Donadieu, 2007), il n'en est pas si évident quant à leur rôle dans la construction des documents stratégiques et réglementaires, et particulièrement les SCoT, qui ont pourtant pour obligation réglementaire de traiter la thématique du paysage.

Un travail de Didier Labat et de Gaëlle Aggeri (Labat, Aggeri, 2013) qui étudie les impacts de la loi paysage sur la planification territoriale, peut apporter des éléments à la problématique. Ils concluent que les métiers du paysage grâce à leur évolution de compétences en matière de sciences sociales pourraient contribuer à la gouvernance des politiques publiques. Sans être cantonné à des missions de projet de paysage, les compétences du paysagiste s'affirmeraient en tant que porteur de projet de paysage pour répondre aux attentes politiques et sociétales en la matière en mobilisant les démarches participatives (Labat, Aggeri, 2013). C'est ainsi que le paysagiste s'implique dans les démarches de planification territoriale stratégique et réglementaire dans son rôle de médiateur, positionné au carrefour d'aspects politiques et sociaux et avec comme objectif qu'ils se rencontrent. C'est ainsi le type de document sur lequel intervient ce médiateur qui conditionne le positionnement à adopter et la responsabilité à porter.

Ainsi, le paysagiste de documents d'urbanisme, dans son lien étroit avec le porteur de projet politique articule avec soin les apports des documents de projets de paysage, avec les volontés politiques et les volontés sociétales. Il se met à l'écoute des lieux, la population faisant partie des lieux, pour ne pas produire une réponse standardisée, et connaît les contraintes (économiques, égales, etc.) et les résistances (intérêts, mentalités, etc.) à affronter pour travailler à l'essor d'un territoire qui porte un projet (Furnelle, 2010). Sa force de proposition se concentre plutôt sur la méthode à mettre en place pour collecter les données que sur la création du projet de territoire (*Figure 24*). C'est aussi grâce à ce positionnement stratégique qu'il sera en mesure de saisir la globalité de ses enjeux. Il est ensuite en mesure de proposer des indicateurs de suivi du document d'urbanisme, et ainsi construire ce référentiel clé qui sert à l'évaluation, au portage et à l'ajustement du projet de territoire dans le temps.

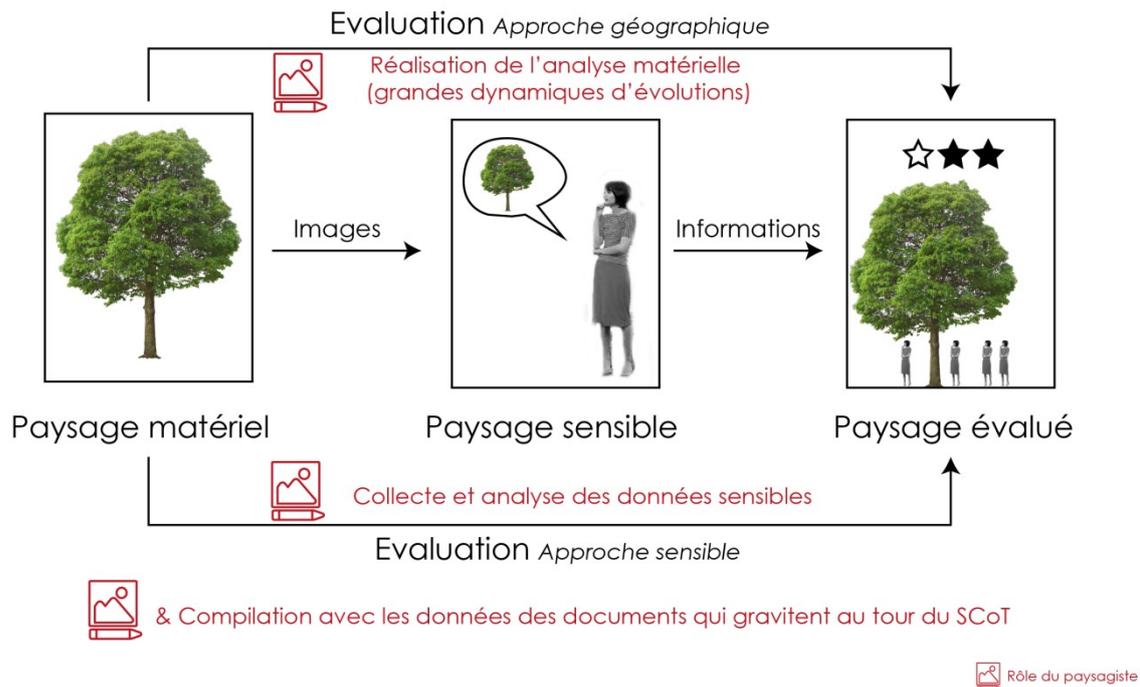


Figure 24. Le rôle du paysagiste des documents d'urbanisme dans l'approche globale que suppose le paysage.  
Source: Marine Applagnat-Tartet (inspiré d'Alain Sauter), 2018.

## b. Les outils du médiateur

Pour que le paysagiste-médiateur – Hervé Davodeau et Monique Toublanc parlent ainsi de « médiation paysagère » (Davodeau, Toublanc, 2010) - parvienne à intervenir et à lier les ambitions politiques et sociétales que portent les documents d'urbanisme, un support de discussion doit être mobilisé. Pour échanger avec les acteurs à *partir* du paysage et *sur* le paysage et saisir leur lien avec l'objet et être en mesure de le traduire « réglementairement », ces outils gagnent à être aisément appréhendables par tous.

Sans avoir l'objectif de fournir un catalogue exhaustif de tous les supports mobilisables, une catégorisation peut être effectuée (Davodeau, Toublanc, 2010):

- Les supports à base « réelle » : photographie vue du ciel, photographie « classique », observatoire photographique, carte postale ancienne, vidéos, etc. Ils ont l'avantage d'être facilement mobilisables, et de montrer un territoire reconnaissable, ainsi que ses évolutions.
- Les supports à base dessinée : cartographie, bloc-diagramme, croquis, maquette, peintures, etc. Ils ont l'avantage de pouvoir synthétiser ou représenter seulement les traits principaux d'un territoire. Toutefois, pour les dessins en 3D, les productions impressionnent, fascinent et orientent inconsciemment les perceptions dans le sens de la personne qui a dessiné.
- Les supports « à créer » lors de la participation : visite de terrain (avec et/ou sans les porteurs de projet politique), enquêtes, témoignages, carte mentale, etc. Ces derniers types de supports permettent de récolter des informations complètes sur les perceptions puisque tous les modes de communication y sont mobilisés : parole, vision, écoute, écriture. En revanche, ils requièrent un investissement important des acteurs, et un traitement des données collectées conséquent, ce qui explique encore leur moindre recours.

L'ensemble de ces supports est à mobiliser en fonction de la réactivité des acteurs de la participation qui ont plus ou moins besoin d'orientation, et l'utilisation des supports peut évoluer dans le temps de la concertation.

Si le recours à ces outils graphiques peut paraître banal dans certains projets de paysages ou autres démarches volontaires, leur mobilisation et l'utilisation des données n'est pas systématique dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Il en est de même pour la mobilisation d'un paysagiste pour initier et articuler les démarches dans le pas de temps de la construction du document.

En fait, l'idée d'un manque d'appropriation et d'appréhension de la globalité de l'objet paysage dans les SCoT est perceptible jusque dans le bilan d'évaluation à n+6 du SCoT, et le document perd en intérêt : il ne porte pas un projet de territoire, mais un projet politique qui satisfait les obligations réglementaires en matière de prise en compte de l'environnement au sens large.

Les indicateurs de suivi du volet paysage d'un document d'urbanisme gagnent à être transversaux, opérationnels et nourris de données mutualisées à partir d'autres documents de paysage. Ces caractéristiques sont cependant difficiles à atteindre en raison d'une lacune dans l'approche paysagère des documents d'urbanisme.

Au-delà de sa dimension matérielle et géographique, le paysage a une légitimité sociale à acquérir auprès des personnes qui le vivent au quotidien, pour parvenir à la prise en compte de sa dimension sensible. L'accès à cette légitimité repose sur la constitution d'un cadre d'interprétation socio-politique pour le projet. L'identification des acteurs à mobiliser au cours de la démarche s'établit en fonction des zones à enjeu de paysage identifiées par l'évaluation environnementale. En lien avec l'itérativité de la procédure, le paysagiste se positionne en tant que médiateur dans la construction des documents d'urbanisme, au carrefour des aspects politiques et sociétaux, en assurant l'intégration des préoccupations paysagères dégagées, et se distingue pour :

- La complétude des réflexions qu'il peut apporter et faire émerger sur la thématique qui constitue tout de même le cadre de vie quotidien des habitants.
- Dans l'assurance d'un projet de territoire qui suscite l'intérêt de la population et dont le rôle n'est pas relégué à un document administratif lointain mais à un véritable document « intégrateur ».

La sollicitation de la population pour la construction du projet est à équilibrer au regard des données déjà disponibles et de la sensibilité du terrain d'étude.

Pour assurer le portage du projet de territoire dans le temps, la construction des indicateurs de suivi qui en découle ne doit pas être écartée en raison des délais à tenir avant l'approbation du document d'urbanisme. En effet, sans évaluation, il est difficile de quantifier et de qualifier l'impact du projet sur le territoire en matière de paysage. Le rôle du paysagiste-médiateur s'affirme ainsi dans les documents d'urbanisme.

## Conclusion

---

L'exigence réglementaire d'évaluation du projet de développement urbain, économique et de la mobilité du territoire porté par le SCoT permet de mesurer l'efficacité des documents d'urbanisme au regard de critères environnementaux et paysagers dans le contexte français des lois Grenelle. Cette obligation assure la bonne poursuite du projet en proposant un retour sur la politique menée.

Dans cette optique, l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est efficace pour dégager les zones à enjeu de paysage des territoires, qui sont finalement l'ensemble des points de contact urbanisme-milieus naturels/agricoles : zones de densification urbaine, infrastructures routières, zones de développement économique, secteurs touristiques et espaces à enjeux agricoles.

Mais évaluer suppose d'avoir défini au préalable des critères d'analyse et un cadre qui fixent un résultat à atteindre et des données à mobiliser, et qui, pour la thématique du paysage s'emparent de données matérielles et de sensibilité pour couvrir la globalité de l'objet.

Cependant, même pour des SCoT dont l'ambition paysagère affichée est forte, des critères d'analyse au regard du paysage peinent à être dégagés et se cantonnent à des indicateurs spatiaux qui mesurent une forme d'occupation de l'espace. En effet, la vocation réglementaire du SCoT qui se limite à l'occupation des sols et la complexité du document réduisent sa portée pédagogique dans la collecte de données de sensibilité et amputent l'évaluation et la poursuite du projet sur ce point. Ce constat est renforcé par les représentations iconographiques utilisées pour parler du paysage dans les documents d'urbanisme, qui se résument la plupart du temps à des cartographies « vue du ciel » de données d'occupation du sol (couverture végétale, urbanisation, etc.) qui manquent d'analyse paysagère, et privent les SCoT d'une dimension de portage d'un projet pour le territoire.

La bonne compréhension de la manière d'aborder le lien entre paysage et SCoT peut constituer une garantie pour l'émergence d'un véritable projet de territoire dont le socle peut :

- Etre partagé par l'ensemble de la population.
- Perdurer dans le temps.
- Etre en capacité de s'améliorer continuellement, et offrir ainsi une vision prospective du développement du territoire, en phase avec l'évolution sociétale.

L'atteinte de cette qualité du projet suppose de concilier les impératifs de mesure du paysage avec des données qui relèvent en partie de perceptions en reconnaissant la légitimité sociale du paysage auprès de la population qui le vit quotidiennement. Pour ce faire, la création d'un cadre socio-politique autour du projet de SCoT invite la population à comprendre les ambitions politiques de leur territoire et dépasser les grandes dynamiques d'évolution paysagère en lui proposant une mise à l'échelle du projet à un niveau « quotidien ». Ce niveau « quotidien » ne signifie pas de cibler les espaces ou les lieux précis des zones à enjeux de paysage pour statuer sur leur devenir, cette échelle de la parcelle relevant du PLU, mais elle signifie plutôt de rendre la « notion de SCoT » accessible à la population en tant que destinataire final. En étant conscient de sa grande échelle, le SCoT peut quand même être « mis à niveau pour la population » en l'appréhendant via la mobilisation de la sensibilité inhérente au paysage : ce à quoi je tiens dans mon territoire, ce qui me paraît identitaire, ce que je voudrais, ce que je veux faire découvrir, les évolutions qui me dérangent ou qui me paraissent visionnaires, etc. dans une vision prospective du territoire.

De cette manière, la double identité matérielle et sensible du paysage peut être mise en lumière et permet de porter un projet compris et partagé entre les acteurs politiques et les acteurs sociétaux. L'outil réglementaire du SCoT semble en ce sens capable de fédérer des

perceptions à la fois différentes et complémentaires du paysage autour d'un projet commun. Une base solide peut ainsi se construire en matière de paysage, qui concilie des impératifs de mesure avec des données de perceptions, plus ou moins appréciables et issues d'approches participatives, autour des zones à enjeux de paysage pour assurer le portage du projet de territoire dans le temps et son amélioration continue.

Dans cette organisation, le paysagiste qui travaille pour un document d'urbanisme se positionne en tant que médiateur. En effet, au-delà de la maîtrise des grandes dynamiques paysagères, le paysagiste est médiateur entre le politique et la société, et créateur du cadre qui assure une bonne appréhension du projet pour tous, pour ainsi de disposer des données nécessaires à une approche complète du paysage.

Toutefois, bien que l'on confère des ambitions de document de projet au SCoT, celui-ci reste aujourd'hui dans son contenu un document de planification de l'espace qui, dans les faits et les outils, est uniquement prescriptif. Pour autant, en matière de paysage, le SCoT pourrait aller plus loin et constituer un document de synthèse, intégrateur des différentes politiques de projet de paysage, et se doter d'un caractère opérationnel en portant un projet politique et de société.

Aujourd'hui en France, la population peut être actrice de projets et l'échelle locale s'y prête bien. Concernant l'environnement au sens large, les projets locaux sont compilés et inscrits dans des documents de planification d'ordre plus général, comme les Agendas 21 (Agenda 21 local). Avec cet apport de données, les Agenda 21 locaux pourraient constituer les avant-propos des SCoT en les dotant d'un volet « sociétal » de type « Le territoire dans 20 ans vu par la population », base de départ pour construire le projet de SCoT du territoire et de ses acteurs.

Les documents de planification supra-locaux tels que le SCoT ont en effet tendance à atténuer et à diluer les enjeux locaux dans un ensemble plus vaste, et cette proposition pourrait permettre de limiter cet effet. Il serait intéressant de réussir à ce que les projets d'avenir des territoires soient également des projets que la société peut orienter et appréhender à des échelles qui lui sont pertinentes : ce sont les habitants quotidiens qui parlent le mieux du volet sensible de leur paysage.

La France, première destination touristique et reconnue pour la qualité de ses paysages, aurait tout à gagner dans cette approche.

## Bibliographie

---

AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE, 2017. *Rapport annuel 2017* [en ligne]. [Consulté le 10 août 2018]. Disponible à l'adresse : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-rapports-annuels-de-l-ae-r276.html>

CAGNATO, Alberto, 2014. *Le paysage comme bien commun pour les êtres humains*. Ateliers pour la mise en oeuvre de la Convention Européenne du Paysage.

CAISSE DES DÉPÔTS DES TERRITOIRES, 2016. *Engager une démarche d'urbanisme et de paysage* [en ligne]. [Consulté le 15 juin 2018]. Paysage et urbanisme durable, Mémento 16. Disponible à l'adresse : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250169386687&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>

CERTU, 2012. *La mise en oeuvre d'un SCoT, indicateurs de suivi* [en ligne]. [Consulté le 13 avril 2018]. Disponible à l'adresse : [outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/SCoT\\_indicateurs\\_de\\_suivi\\_cle21a1a8.pdf](http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/SCoT_indicateurs_de_suivi_cle21a1a8.pdf)

CGDD, 2011. *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, le guide* [en ligne]. [Consulté le 1 avril 2018]. Références. Disponible à l'adresse : <http://www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr/guide-sur-l-evaluation-environnementale-des-a116.html>

CLUB PLUI, 2014. *Pourquoi construire un plan local d'urbanisme intercommunal par le biais d'une approche paysagère?* [en ligne]. Disponible à l'adresse : [www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/Club\\_PLUi\\_-\\_PLUi\\_Paysage\\_-\\_Brochure\\_pedagogique\\_cle2f3b95.pdf](http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/Club_PLUi_-_PLUi_Paysage_-_Brochure_pedagogique_cle2f3b95.pdf)

CLUB PLUI, 2015. *Un PLUi à partir du paysage* [en ligne]. [Consulté le 12 juillet 2018]. Disponible à l'adresse : <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/un-plui-a-partir-du-paysage-l-approche-paysagere-a277.html>

DAVODEAU, Hervé et TOUBLANC, Monique, 2010. *Le paysage-outil, les outils du paysage, principes et méthodes de la médiation paysagère*. [en ligne]. 2010. [Consulté le 15 août 2018]. Disponible à l'adresse : [https://hal.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/788155/filename/Outils\\_paysage.pdf](https://hal.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/788155/filename/Outils_paysage.pdf)

DAVODEAU, Hervé, 2009. *L'évaluation du paysage, premier acte des politiques paysagères. Projets de Paysage*. 2009. pp. 15.

DDTM 35, 2016. *Objectifs de qualité paysagère des SCoT et atlas des paysages d'Ille-et-Vilaine* [en ligne]. [Consulté le 19 août 2018]. Disponible à l'adresse : <http://www.paysages-ille-et-vilaine.fr/spip.php?article236>

DIREN LANGUEDOC ROUSSILLON, 2004. *Définition d'une méthode pour l'évaluation des SCoT au regard des principes de développement durable et construction d'indicateurs environnementaux, application au cas de l'agglomération de Montpellier* [en ligne]. [Consulté le 1 avril 2018]. Disponible à l'adresse : <http://www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr/definition-d-une-methode-pour-l-evaluation-des-a76.html>

DONADIEU, Pierre, 2007. *Le paysage, les paysagistes et le développement durable: quelles*

perspectives? *Economie rurale* [en ligne]. 2007. [Consulté le 19 août 2018]. Disponible à l'adresse : <https://journals.openedition.org/economierurale/1923>

DONADIEU, Pierre, 2009. Quel bilan tirer des politiques de paysage en France. *Projets de Paysage* [en ligne]. 2009. [Consulté le 1 avril 2018]. Disponible à l'adresse : [http://www.projetsdepaysage.fr/quel\\_bilan\\_tirer\\_des\\_politiques\\_de\\_paysage\\_en\\_france\\_](http://www.projetsdepaysage.fr/quel_bilan_tirer_des_politiques_de_paysage_en_france_)

DUCOS, Jean-Pierre, 2015. *L'efficacité environnementale des documents d'urbanisme : les Schémas de Cohérence Territoriale : échelle nationale et locale : le cas du Maine-et-Loire* [en ligne]. Géographie. Université d'Angers. [Consulté le 1 avril 2018]. Disponible à l'adresse : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01475750><NNT : 2015ANGE0036>. <tel-01475750>

DUVAL, François, ISELIN, Philippe et MARQUES, Ruth, 2017. 10656-1: *Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale?* [en ligne]. Conseil Général de L'Environnement et du Développement Durable. Disponible à l'adresse : [cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010656-01\\_rapport.pdf](http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010656-01_rapport.pdf)

FORTIN, Marie-José, 2009. L'évaluation environnementale de grands projets industriels : potentialités et limites pour la gouvernance territoriale. *Vertigo* [en ligne]. 2009. [Consulté le 18 juin 2018]. Disponible à l'adresse : <https://journals.openedition.org/vertigo/8505>

FURNELLE, Vincent, 2010. *Percevoir le paysage* [en ligne]. [Consulté le 12 juillet 2018]. Disponible à l'adresse : [www.entre-vues.net/LinkClick.aspx?fileticket=uxyQWusTzvs%3d&tabid=622](http://www.entre-vues.net/LinkClick.aspx?fileticket=uxyQWusTzvs%3d&tabid=622)

LABAT, Didier et AGGERI, Gaëlle, 2013. La loi Paysage a-t-elle eu un impact sur la planification territoriale? L'exemple de l'évolution des projets de planification paysagère et des compétences au sein de la fonction publique. *Projets de Paysage* [en ligne]. 2013. [Consulté le 19 août 2018]. Disponible à l'adresse : [http://www.projetsdepaysage.fr/la\\_loi\\_paysage\\_a\\_t\\_elle\\_eu\\_un\\_impact\\_sur\\_la\\_planification\\_territoriale\\_](http://www.projetsdepaysage.fr/la_loi_paysage_a_t_elle_eu_un_impact_sur_la_planification_territoriale_)

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT, 2013. *Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable du territoire* [en ligne]. [Consulté le 1 avril 2018]. Disponible à l'adresse : [www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Le\\_SCoT\\_un\\_projet\\_strategique\\_partage.pdf](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Le_SCoT_un_projet_strategique_partage.pdf)

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT, 2014. *Loi Alur : le paysage dans les documents d'urbanisme* [en ligne]. [Consulté le 1 avril 2018]. Disponible à l'adresse : [www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur\\_fiche\\_paysage\\_et\\_documents\\_d\\_urbanisme.pdf](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur_fiche_paysage_et_documents_d_urbanisme.pdf)

SAURIN, Jean-Pierre, 2013. Note de l'Association des Paysagistes Conseil de l'Etat (APCE) suite aux réunions de concertation sur la loi cadre : biodiversité - paysages quotidiens. *Version 5F* [en ligne]. 2013. [Consulté le 19 août 2018]. Disponible à l'adresse : [www.paysagistes-conseils.org/sites/apce/files/contenus/loicadrebiodiversite.pdf](http://www.paysagistes-conseils.org/sites/apce/files/contenus/loicadrebiodiversite.pdf)

SAUTER, Alain, 2011. *Evaluation du paysage et politiques publiques : application à l'agglomération de Montbéliard et à la commune de Morez (Franche-Comté)* [en ligne]. Géographie. Université de Franche-Comté. [Consulté le 18 juin 2018]. Disponible à l'adresse : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00910153><tel-00910153>

TABARLY, Sylviane, 2007. *Le paysage et la loi en France et en Europe : législations et réglementations, une sélection* [en ligne]. [Consulté le 1 avril 2018]. Géoconfluences. Disponible à l'adresse : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/paysage/PaysageDoc2.htm>

## Sitographie

---

[1] CONSEIL DE L'EUROPE, 2000. La Convention européenne du paysage. *Convention du Conseil de l'Europe* [en ligne]. 2000. [Consulté le 19 août 2018]. Disponible à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/landscape/the-european-landscape-convention>

[2] DREAL AUVERGNE-RHÔNE-ALPES, 2017. Les Objectifs de Qualité Paysagère. [en ligne]. Février 2017. [Consulté le 19 août 2018]. Disponible à l'adresse : <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/les-objectifs-de-qualite-paysagere-a10740.html>

# Annexe I – Grille de lecture des SCoT

<p><b>Présentation du document</b>                      Département/ Région                      Année</p> <p><b>Statut actuel/Raison de la modification</b>                      Révision en cours</p>	<p><b>Terre des 2 Caps</b>                      Pas de Calais (62), Hauts-de-France                      2010</p> <p>Révision en cours</p>	<p><b>Blaisois</b>                      Loir-et-Cher (41), Centre-Val-de-Loire                      2010, révision 2016</p> <p>Révisé avec le pari de placer le paysage au cœur de l'aménagement.</p>	<p><b>Dombes</b>                      Ain (01), Rhône-Alpes-Auvergne                      2006, modification en 2010</p> <p>Révision en cours pour mieux intégrer la richesse écologique du territoire et pour intégrer les évolutions réglementaires</p>	<p><b>Le rapport au paysage des documents</b></p>
<p>Le paysage constitue-t'il une thématique traitée de manière transversale dans les pièces constitutives du document ou se cantonne-t-il à une rubrique traitée à part?</p>	<p>Le paysage est la thématique qui constitue le socle du document.</p> <p>Dans le diagnostic, le paysage est abordé et décrit comme fondant l'identité du territoire. Ensuite, les conséquences des pratiques actuelles concernant les autres thématiques sont exposées sous l'angle du paysage : logement et périurbanisation, démographie et formes urbaines, agriculture et maintien des paysages, tourisme et mise en valeur des paysages ou dégradations.</p> <p>Ensuite, dans l'état initial de l'environnement, le paysage est abordé via le patrimoine bâti du territoire, en lien avec sa ruralité affirmée.</p> <p>Pour la Terre des 2 Caps, la thématique du paysage fonde le projet politique puisqu'elle permet de mettre en lumière l'identité du territoire: un territoire basé sur des équilibres fragiles qui ont su traverser le temps et qui sont actuellement bouleversés (développement rapide des couronnes périurbaines, fermeture des paysages, modification des usages des marais, fréquentation touristique, etc.) ; et dont le positionnement d'espace de détente et de vie au cadre rural de grande qualité sur la côte d'Opale entre deux agglomérations est à valoriser.</p>	<p>Le paysage constitue la volonté politique d'élaboration du document, pour faire exister un territoire à la fois singulier et original.</p> <p>Ainsi, la thématique du paysage est abordée de manière étoffée aussi bien en termes de descriptions de cadre que de bâti, mais aussi sur une gamme d'échelles intéressantes (échelle du grand paysage et de la Loire UNESCO, échelles des unités paysagères, échelle plus ponctuelle comme les entrées de ville ou la morphologie urbaine, échelle du territoire via la trame et les motifs).</p> <p>Dans l'IEE, le paysage est traité par la thématique de la Trame Verte et Bleue et des coûts paysagers associés au enjeu de développement : fragmentation du réseau par les axes de transport et les clôtures, protection des noyaux de biodiversité et des espaces voisins avec les lisières forestières comme repères structurants.</p>	<p>La volonté d'élaboration de ce document repose sur la prise en compte pour la valorisation de la richesse et de la diversité écologique du territoire.</p> <p>A ce titre, le paysage est seulement une résultante de milieux écologiques: paysages de marais, de prairies, d'étangs, de bocage, etc.</p> <p>En revanche, la menace de la perte de qualité des paysages face au développement de l'urbanisation, des équipements et ces zones d'activités est traitée dans le document. De plus, les pratiques agricoles récentes de monoculture font pression sur le territoire et sont décrites comme menaçant le paysage de l'agrosystème dombiste.</p> <p>Le paysage est en fait centré sur une approche "milieux" pour un territoire rural où l'agrosystème historique est menacé.</p>	<p>Pour les deux documents qui se revendiquent "paysagers", le paysage est affiché comme une thématique phare et qui constitue le socle de l'élaboration du projet. Ainsi, les descriptions des vues sur des éléments de paysage qui confèrent ses qualités (cadre de vie, détente, découverte, attractivité, etc.) aux territoires étudiés sont étoffées et sont dotées d'une approche sensible (paysage vécu et ressenti, sensibilités paysagères). De plus, les tendances de développement urbain, économique et de la mobilité sur le territoire sont estimées au regard des "impacts" sur le paysage (dégradation de la qualité des vues, banalisation, etc.); et le projet de SCoT doit répondre à ces problématiques.</p> <p>En revanche, pour le SCoT de la Dombes, le paysage est abordé de manière cloisonnée vis-à-vis des autres thématiques. En plus, puisque ce territoire affiche une ambition en terme de biodiversité (mise en valeur de sa diversité), le paysage s'intègre dans cette approche et est abordé pour la diversité des habitats observés sur le territoire.</p>
<p>A quelle échelle le paysage est-il traité?</p>	<p>- Echelle du grand paysage (paysages d'exception et paysages cachés) et de la Loire UNESCO                      - Echelles des unités paysagères: patrimoine bâti, forêts, perspectives                      - Echelle plus ponctuelle comme les entrées de ville ou la morphologie urbaine, ou l'espace public                      - Echelle de motifs du territoire : paysages urbains (espaces publics, jardins, etc.), agricoles et naturels (champs, arbres, eau, etc.), paysages liés à la géomorphologie (lignes de crête, etc.)</p>	<p>- Echelle des milieux naturels diversifiés pour l'image : prairies, étangs, marais, etc.                      - Echelle des noyaux villageois pour l'identité : forme urbaine, architecture, cadre de vie</p>	<p>La différence des échelles auxquelles la thématique du paysage est abordée rend aussi compte du lien des documents au paysage.</p> <p>Par exemple, le SCoT du Blaisois propose une gamme large d'échelles d'appréhension du paysage, ce qui traduit un travail fin et un effort conséquent pour ériger cette thématique comme centrale dans le document. Pour le SCoT de la Terre des 2 Caps, bien que le travail sur le paysage soit majeur, seulement deux échelles d'appréhension apparaissent. En revanche, c'est le seul document qui propose une échelle d'appréhension sensible du paysage. Le document de la Dombes aborde le paysage à l'échelle des milieux écologiques (prairies, étangs, etc.) et aussi sous forme de zoom en lien avec l'identité du territoire (noyaux villageois).</p>	

<p>Analyse des éléments iconographiques en lien avec le paysage (diagnostic, EIE)</p>	<p>Diagnostic : Paysage ondoyant et insolite représenté par des séquences schématisées, photos pour illustrer, cartes de mauvaise qualité non lisibles et pas de charte graphique uniformisée (semble être des extractions d'autres documents), bloc diagramme pas mis en valeur (travail graphique intéressant et pédagogique mais ne semble pas intégré au corps du document).</p> <p>Efforts de schématisation dans l'EIE (typologie du bâti) et bloc-diagramme paysage plus intéressants et bien représentatifs et intégrés au document</p>	<p>Diagnostic très illustré de photographies qui ponctuent la lecture</p> <p>Pas de charte graphique pour les cartographies, plusieurs échelles = manque de qualité et de lisibilité</p> <p>Quelques croquis explicatifs de formes urbaines, efficaces</p> <p>Carte des "sensibilités paysagères": éléments ponctuels, linéaires, et d'ensemble : pas très esthétique mais prépare efficacement aux enjeux de paysage (entrées de ville, transitions, franges urbaines, percées, points de vue, zones d'activités)</p>	<p>Pas d'éléments iconographiques intéressants en lien avec le paysage</p>
<p>Comment peut se qualifier l'approche paysagère du document? (paysage sensible, paysage naturel, paysage écologique, paysage urbanistique, paysage historique, etc.)</p>	<p>Le paysage est d'abord traité de manière <b>sensible</b> dans le diagnostic: les descriptions très étoffées et font appel aux sens ("un paysage ondoyant et insolite"). Le travail sur les gammes chromatiques projetée dans le territoire.</p> <p>Ensuite, le paysage est abordé de manière <b>historique</b> par la description des trois entités qui constituent le territoire. Des éléments d'<b>écologie</b> sont aussi apportés pour appuyer l'unité de chaque entité.</p> <p>L'Etat Initial de l'Environnement apporte une nouvelle qualification de l'approche paysagère du document. En insistant sur la nécessité de l'implication des acteurs du territoire pour organiser la préservation et la gestion des paysages, le paysage prend une dimension <b>participative</b>.</p>	<p>Dans le document, le paysage est abordé via le patrimoine naturel et le patrimoine bâti. Cette double approche par les <b>éléments naturels</b> et les notions <b>historiques et culturelles</b> permet au document de justifier le paysage comme un pilier de l'identité du territoire.</p>	<p>Le paysage se greffe dans l'approche "biodiversité" du document. Il est abordé de manière <b>écologique</b> pour les milieux naturels du territoire.</p>
	<p>La diversité des approches paysagères des documents rend compte de leur lien avec cette thématique. Sur le territoire de la Terre des 2 Caps, les facettes du paysage sont multiples et confortent la position centrale de la thématique au sein du document. La dimension paysagère du SCoT est tout aussi importante pour le Blaisois que pour la Terre des 2 Caps, pourtant, le Blaisois ne se sert que des approches "naturelles" et historiques et culturelles pour exprimer son lien au paysage. Le SCoT de la Dombes approche le paysage en lien avec l'écologie.</p>		
<p>Le paysage a-t-il été abordé en s'appuyant sur des partenaires à l'élaboration du SCoT?</p>	<p>Etude sur les paysages de la Terre des 2 Caps réalisée par l'Ecole Nationale Supérieure du Paysage de Versailles</p> <p>PNR des Caps et Marais d'Opale</p> <p>Plan de paysage du bassin carrier</p> <p>Opération Grand Site National pour le site des 2 Caps</p>	<p>Mission Val de Loire (Loire UNESCO)</p> <p>Projet de Loire à Vélo (pour fédérer les citoyens autour d'un projet en lien avec le paysage)</p> <p>ENSNP de Blois</p> <p>Plan d'action pour les paysages (sensibilisation dans les écoles et auprès du grand public)</p>	<p>Démarche d'InterSCoT (coopération informelle entre des territoires): dialogue et médiation plus que planification stratégique</p>
	<p>La participation d'acteurs spécialistes du domaine du paysage (dans l'élaboration du diagnostic, ou qui mènent des démarches conjointes au projet de SCoT en terme de paysage, etc.) confère indéniablement au document une richesse dans l'approche du paysage. Ces acteurs ou ces actions de paysage parallèles au SCoT assurent aussi une meilleure visibilité pour la thématique au sein du territoire.</p>		

L'évaluation environnementale des documents

a. Les copies à enjeux de paysage (identifiées par lecture croisée des enjeux du SCoT et de l'EIE)



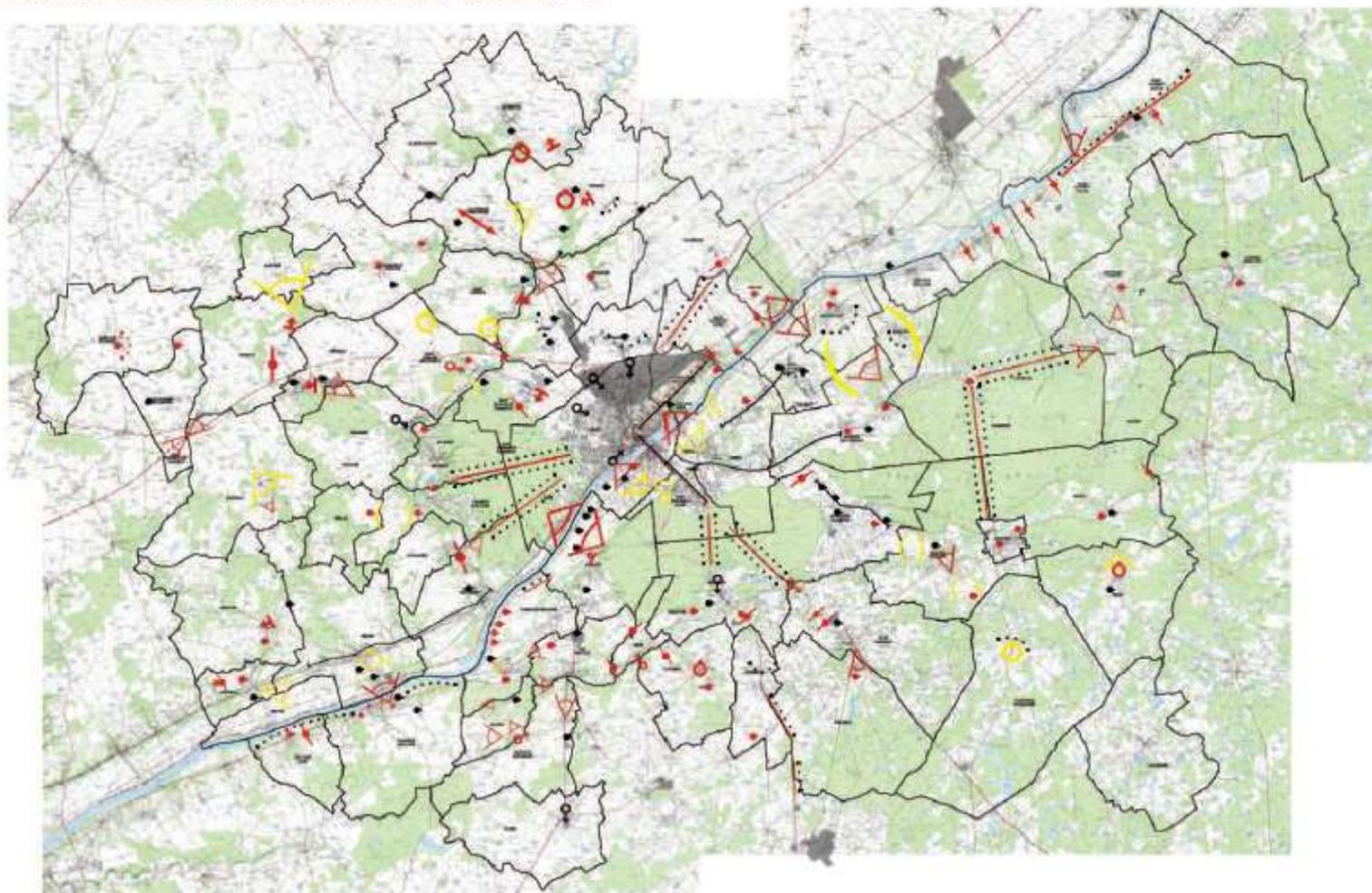
<p>Analyse des éléments (topographiques (PADD/DOO, et EE si existe) dans leur rôle de spatialisation des enjeux</p>	<p>Une seule carte PADD, mauvaise qualité et très chargée, pas de particularité pour les enjeux de paysage.</p> <p>DOO:          -&gt; cartographies pour illustrer l'enjeu de "fermeture des paysages": cônes de vue et percées visuelles à préserver, et localisation préférentielle des boisements          -&gt; schémas intéressants pour illustrer la densité (à éviter + à favoriser) : illustre l'enjeu de "qualité architecturale et paysagère des constructions" + carnet de prescriptions architecturales et paysagères en annexe = pédagogique pour enjeu de traduction dans les PLU</p>	<p>Carte 1 PADD: infrastructures pour découvrir et valoriser, valoriser richesse de chacune des entités, (lien au tourisme) ; trame verte et bleue (trame paysagère)</p> <p>DOO Carte 1: Donner à voir et découvrir identité Blaisoise (routes paysage, grand paysage, vues perspectives et covisibilités, trame paysagère motifs paysage et bâti) + schéma pour morphologies à valoriser dans les objectifs de préservation des paysages vus et à voir, schémas de fonctionnement de la trame paysagère + schémas</p> <p>DOO Carte 4: Paysages du quotidien, attractifs et qualité de vie (développement urbain en fonction amature paysagère, valorisation formes urbaines identitaires, entrées de ville, lièzières urbaines, coupures vertes) + schémas</p> <p>-&gt; Carte de DOO qui couvrent bien les "zones à enjeu de paysage": entrées de territoire, nouveaux projets urbain ou économiques (franges)</p> <p>Pas de données sur les espaces à enjeu agricole.</p>	<p>Cartes DOO :</p> <p>Liaisons et coupures vertes (préservation de l'identité des bourgs)</p> <p>Aménagements prévus des équipements touristiques (découverte du territoire)</p> <p>L'agrosystème dombeste à protéger (préservation système agricole)</p> <p>Zones d'activités existantes et en projet (localisation, schémas d'implantation préférentielle, et principes d'intégration paysagère)</p>
---	--	---	---

<p>b. Le suivi des enjeux de paysage</p> <p>Indicateurs se rapportant au paysage</p>	<p>(Quali) Suivi photographique des sites paysagers sensibles: littoral et protection des éléments de petit patrimoine - Quantit ou quali?</p> <p>Indicateur à construire avec le PNR</p>	<p>(Quant) Linière de voirie des routes-paysages/touristiques/voiries</p> <p>(Quant) Vues et perspectives remarquables identifiées dans les documents d'urbanisme locaux, aménagées?</p> <p>(Quali) Reportage et suivi photographique de de l'évolution de chaque point de vue remarquable</p> <p>(Quali) Suivi par photo-interprétation de l'évolution de l'urbanisation des crêtes et coteaux</p> <p>(Quali) Nouvelles vues et perspectives dans les documents d'urbanisme locaux, assurer suivi photographique</p> <p>(Quant) Nombre de motif paysagers dans l'enveloppe urbaine protégés au titre de la trame paysagère</p> <p>(Quant) Nombre d'éléments recensés et protégés L-15-19 (patrimoine bâti)</p> <p>(Quant) Nombre de communes ayant travaillé à la valorisation de la trame bâtie</p>	<p>Quantit) Qualité des entrées de ville: nombre de projets urbains réalisés sur ces entrées de ville</p>
		<p>Propose l'articulation du suivi avec les autres démarches du territoire, pour le paysage c'est principalement avec le Plan de paysage d'Agglopolys (lancé en même temps que le SCOT) qu'il est intéressant de travailler. En effet, les actions portées par ce document confortent les enjeux soulevés par le SCOT en matière de paysage (Loire, découverte du territoire via des routes-paysages, vues et perspectives)</p> <p>Propose une échelle pour la mise en œuvre des indicateurs (SCOT, EPCI, communes)</p> <p>Indique les outils (autres documents ou études), et les partenaires à mobiliser dans la collecte des données</p> <p>Effort reconnu de couvrir l'ensemble des enjeux de paysage soulevés:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (Quant) Linière de voirie des routes-paysages/touristiques/voiries</li> <li>= Zone à enjeu de paysage des projets d'infrastructures pour la découverte du territoire</li> <li>+ Zone à enjeu de paysage des secteurs touristiques (paysages remarquables)</li> <li>- (Quant) Vues et perspectives remarquables identifiées dans les documents d'urbanisme locaux, aménagées?</li> </ul> <p>= Zone à enjeu de paysage des projets d'infrastructures pour la découverte du territoire</p> <p>+ Zone à enjeu de paysage des secteurs touristiques (paysages remarquables)</p>	<p>Précision sur les conditions de réussite du suivi (prépare à la mise en œuvre du SCOT en identifiant les acteurs et les moyens à mobiliser):</p>

<p>Diversité, pertinence par rapport aux enjeux de paysage soulevés?</p>	<p>Seulement un indicateur propre au paysage (et affiché clairement dans le tableau des indicateurs dans la catégorie "Paysage") ; peu par rapport à l'ambition du document en la matière</p> <p>Le développement urbain, économique et de la mobilité était à suivre au regard des enjeux de paysage soulevés (transports, extensions urbaines, activités économiques, etc.)</p> <p>Aucune indication quant à l'utilisation des données collectées</p>	<p>- (Quali) Reportage et suivi photographique de de l'évolution de chaque point de vue remarquable</p> <p>= Zone à enjeu de paysage des projets d'infrastructures pour la découverte du territoire</p> <p>+ Zone à enjeu de paysage des secteurs touristiques (paysages remarquables)</p> <p>- (Quali) Suivi par photointerprétation de l'évolution de l'urbanisation des crêtes et cotéaux</p> <p>= Zones à enjeu de paysage des projets urbains et économiques dans la préservation de la trame paysagère et la qualité de l'imbrication des espaces</p> <p>- (Quali) Nouvelles vues et perspectives dans les documents d'urbanisme locaux, assurer suivi photographique</p> <p>= Zones à enjeu de paysage des projets urbains et économiques dans la préservation de la trame paysagère et la qualité de l'imbrication des espaces</p> <p>-(Quant) Nombre de motifs paysagers dans l'enveloppe urbaine protégés au titre de la trame paysagère</p> <p>= Zones à enjeu de paysage des projets urbains et économiques dans la préservation de la trame paysagère et la qualité de l'imbrication des espaces</p> <p>- (Quant) Nombre éléments recensés et protégés L-15-19 (patrimoine bâti)</p> <p>= Zones à enjeu de paysage des projets urbains et économiques dans la préservation de la trame paysagère et la qualité de l'imbrication des espaces</p> <p>- (Quant) Nombre de communes ayant travaillé à la valorisation de la trame bâtie</p> <p>= Zones à enjeu de paysage des projets urbains et économiques dans la préservation de la trame paysagère et la qualité de l'imbrication des espaces</p> <p>Mais rien de propre au suivi des espaces agricoles et forestiers à enjeu (même dans les indicateurs "agricoles") dans la préservation de la trame paysagère et le soutien d'un projet agro-naturel</p> <p>--&gt; Partie indicateurs très accompagnante dans la mise en oeuvre du SCOT</p>	<p>- traduction des orientations dans documents d'urbanisme locaux</p> <p>- capacité du syndicat mixte à mettre en oeuvre des actions d'accompagnement (en collaboration avec le CAUE et le SDAP : charte paysagère)</p> <p>- propensions à mettre en place et faire vivre un observatoire pertinent de l'évolution du territoire</p> <p>L'indicateur pour la qualité des entrées de ville permet de suivre les zones à enjeu de paysage que constituent les villages ruraux dans le maintien de leur identité (qualité urbaine)</p> <p>Pauvreté des indicateurs paysage, mais propose un indicateur réalisable à mettre en oeuvre</p> <p>Correspond aussi au niveau de lien avec le paysage du document</p>
	<p>Partie indicateurs préparé à la mise en oeuvre du SCOT, permet de voir les potentialités du document à long terme (au delà des obligations réglementaires)</p> <p>Peu d'exemplarité en la matière, difficile de traduire en indicateurs les ambitions paysagères du document. Le SCOT du Blaisois a fait des prouesses car couvre la quasi-totalité des zones à enjeux de paysage.</p>		
<p>Suivi réalisé? Si oui quand et comment?</p>	<p>Evaluation réglementaire du SCOT 6 ans après (2016): Réalisé par l'agence d'urbanisme Qualité paysagère à tout projet et limiter l'impact de toute activité: covisibilités cônes de vue échappées visuelles et limiter boisements quifermement --&gt; pris en compte dans PLUI</p> <p>Sauvegarder les patrimoines bâtis et végétaux tout en s'assurant de leur vocation actuelle et future: morphologie typologie, extensions, et entrées de ville --&gt; aménagement d'entrées de ville et traversées de villages réalisés dans 2 communes, inscrit dans le PLUI</p> <p>Suivi réalisé sans les indicateurs de paysage sortis du SCOT: ont été construits au fur et à mesure des besoins de l'évaluation</p>	<p>Trop récente (2016) donc pas encore de retour</p>	<p>Evolution sur la période 2006-2013 par l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération Yonnaise</p> <p>Indicateur formes urbaines: augmentation du collectif</p> <p>Indicateur activité agricole</p> <p>Indicateur patrimoine naturel</p> <p>--&gt; Que sur la consommation d'espaces....</p>
<p>Autres outils développés pour suivre? Avec quels acteurs?</p>	<p>Plan de paysage du bassin carrier: observatoire photographique + suivi SIG mis en place sur la période 1994-2014</p> <p>--&gt; Suivi de la zone à enjeu de paysage "Activités extractives"</p>	<p>Lien avec Etude Fenêtres sur Loire pour suivi des routes-paysages (porté par Mission Val de Loire)</p> <p>Plan d'actions pour les paysages</p>	<p>Charte paysagère proposée à l'élaboration en parallèle du SCOT (en cours)</p>

# Annexe II – Carte des sensibilités paysagères, SCoT du Blaisois

## CARTE DES SENSIBILITÉS PAYSAGÈRES



- 1 éléments ponctuels**
- Petit patrimoine / patrimoine commun
  - Points noir paysagers
  - ○ Qualité du site et/ou du bâti
  - ⊕ Entrée de ville à recomposer / fragilisée
  - ↔ Éléments de transitions entre deux contextes
  - |— Coupures d'urbanisation à préserver

- 2 éléments linéaires**
- ⋯ Fronts bâtis bien composés
  - ⋯ Fronts bâtis à créer / recomposer
  - Urbanisation linéaire
  - ↔ Traversée de village peu qualitative
  - |— Boulevard urbain à requalifier
  - |— Alignement d'artères remarquable
  - |— Grands percées visuelle à valoriser

- 3 perceptions d'ensemble**
- ▽ ▽ Points de vue
  - ⊗ Perception depuis un franchissement (dont ceux de La Loire)
  - ( ) Clairière
- principe de lecture**
- : ce qui est remarquable, à maintenir et enrichir
  - : ce qui présente une qualité, être vigilant, valoriser
  - : ce qui n'est pas qualitatif, recomposer ou créer
- Zone d'Activité Economique

# Annexe III – Identification des zones à enjeux de paysage des SCoT

---

SCoT de la Terre des 2 Caps

---

## **Etape 1 : Identification des enjeux de paysage portés par le projet politique de SCoT (diagnostic, EIE, PADD, DOO).**

- La gestion des extensions urbaines : lutte contre l'urbanisation linéaire, importance des espaces d'interpénétration urbain-rural.
- La problématique de fermeture des paysages : offres de covisibilités entretenues par l'agriculture et menacées par les insertions paysagères peu qualitatives.
- La volonté de sauvegarde de « l'esprit des lieux » : conservation, protection, reconquête et création de paysages en s'engageant dans les spécificités des grands paysages identifiés.
- Et la création de lien social pour construire et définir l'identité du territoire du SCoT.

## **Etape 2 : Synthèse des points de vigilance sur le paysage relevés par l'évaluation environnementale (analyse des incidences).**

Au regard de l'EE, le SCoT de la Terre des 2 Caps doit :

- protéger pour transmettre, répondre aux enjeux de l'intercommunalité en maintenant les qualités paysagères des espaces et dans une approche durable,
- apporter de la qualité paysagère à tout projet en minimisant les impacts des nouveaux projets sur le paysage.

## **Etape 3 : Convergence de ces deux approches et émergence des « zones à enjeux de paysage » : points de vigilance spatialisés sur le territoire sur lesquels une attention particulière est à porter lors de la mise en œuvre du SCoT.**

Pour le territoire, les zones à enjeux de paysage qui se dessinent sont les suivantes :

- Les activités extractives dans la volonté de sauvegarde de « l'esprit des lieux ».
- Les zones d'activités économiques dans la gestion des extensions urbaines et dans la sauvegarde de « l'esprit des lieux ».
- Les futures extensions urbaines dans la gestion des extensions urbaines, dans la sauvegarde de « l'esprit des lieux » et dans la problématique de fermeture des paysages.
- Les zones de développement de l'éolien dans la sauvegarde de « l'esprit des lieux ».
  
- Les secteurs touristiques dans la problématique de fermeture des paysages.
- Les transports dans la sauvegarde de « l'esprit des lieux ».
- Les points de vue remarquables dans la problématique de fermeture des paysages et de sauvegarde de « l'esprit des lieux ».
- Les entrées de ville dans la gestion des extensions urbaines et la sauvegarde de « l'esprit des lieux ».

- Les espaces à enjeux agricoles dans la problématique de fermeture des paysages.

Toutefois, l'EE n'identifie pas le lien social nécessaire à construire dans la création et le portage de l'identité du territoire de la Terre des 2 Caps, enjeu que le SCoT avait identifié.

L'avis de l'Autorité Environnementale sur le document n'émet pas de points de vigilance particuliers relatifs au paysage. Toutefois, pour les zones à enjeu de paysage soulevées, les remarques de définition plus précise des espaces proches du rivage en lien avec la loi littoral et les covisibilités s'inscrivent dans l'enjeu de sauvegarde de « l'esprit des lieux » face aux extensions urbaines. Le point de vigilance concernant les coupures d'urbanisation dont la « non fermeture » pourrait conduire à des vastes perspectives d'urbanisation s'inscrit également dans l'enjeu de sauvegarde de « l'esprit des lieux » face aux extensions urbaines.

SCoT du Blaisois

---

### **Etape 1 : Identification des enjeux de paysage portés par le projet politique de SCoT (diagnostic, EIE, PADD, DOO).**

Enjeu phare de révélation de la beauté et de la diversité des paysages qui sont le socle de l'identité du territoire blaisois, en se portant sur :

- Le lien à la Loire.
- La trame paysagère du territoire : diversité et sensibilités.
- La qualité de l'imbrication des espaces urbains-agricoles-aquatiques-naturels.
- Les pressions de l'urbanisation sur les terres agricoles et les espaces forestiers.
- Les infrastructures de transport qui permettent la découverte du territoire.

Le SCoT Paysage du Blaisois repose plus sur la volonté de préservation et de mise en valeur des qualités paysagères héritées que sur la construction d'une identité paysagère pour ce territoire. En effet, le territoire est déjà érigé au rang de « paysages de haute qualité » (Cf Loire UNESCO entre autres) et son identité paysagère n'est plus à construire.

### **Etape 2 : Synthèse des points de vigilance sur le paysage relevés par l'évaluation environnementale (analyse des incidences).**

Au regard de l'EE, un des enjeux environnementaux prioritaires du SCoT concerne le paysage et le patrimoine. L'EE s'attache ainsi à évaluer le projet de SCoT de manière à évaluer si et comment le projet permet de révéler la diversité et la beauté des paysages blaisois qui fondent la réelle identité du territoire. Le travail d'EE est réalisé à l'échelle de la thématique paysage-patrimoine au regard du projet de développement, et à l'échelle de secteurs environnementaux forts - dégagés en croisant les secteurs de développement principaux avec les sensibilités environnementales.

C'est dans cette optique de préservation et de valorisation que le projet de développement s'insère.

L'EE permet dans un premier temps de dégager les points de vigilance pour la préservation et la valorisation des paysages du blaisois :

- La diversité et la qualité de chaque entité paysagère : trame et motifs paysagers identitaires, qualité des projets urbains et agricoles.
- La lisibilité des paysages naturels et urbains : franges, entrées de ville.
- La richesse culturelle : circuits de découverte, routes-paysages, points de vue remarquables.

- La valorisation architecturale et paysagère des masses bâties : morphologie et formes urbaines.
- L'activité agricole : projet agro-naturel à construire.
- Les paysages ordinaires : qualité urbaine et paysagère des nouvelles constructions, insertion urbaine des parcs d'activités, contenir l'extension urbaine linéaire et diffuse.

**Etape 3 : Convergence de ces deux approches et émergence des « zones à enjeux de paysage » : points de vigilance spatialisés sur le territoire sur lesquels une attention particulière est à porter lors de la mise en œuvre du SCoT.**

Ensuite, en fonction de ces points de vigilance et en croisant avec les secteurs de développement projetés, des sites à enjeux sont spatialisés (et sont au nombre de 11). Bien que les zones à enjeux soient des espaces précis localisés sur le territoire, une typologie au regard du paysage peut être dégagée. Les zones à enjeux de paysages concernent ainsi :

- Les secteurs touristiques (paysages remarquables) dans leur lien à la Loire et leur rapport aux infrastructures qui permettent de découvrir le territoire.
- Les projets d'infrastructures pour la découverte du territoire qu'ils doivent proposer et le lien qu'ils doivent créer dans la trame paysagère.
- Les projets urbains et économiques (paysages ordinaires) dans la préservation de la trame paysagère du territoire et de la qualité de l'imbrication des espaces urbains-agricoles-aquatiques-naturels.
- Les espaces à enjeux agricoles et forestiers au regard des pressions de l'urbanisation et de la préservation de la trame paysagère dans la construction d'un projet agro-naturel fondé sur un modèle hérité (maraîchage).

Concernant le paysage, l'avis de l'Autorité Environnementale se porte principalement sur l'enjeu de préservation des paysages remarquables avec protection de la valeur universelle exceptionnelle du site UNESCO « Val de Loire ». L'autorité environnementale félicite la qualité des réflexions conduites sur cet enjeu des paysages remarquables et l'effort de pédagogie du document (schémas de principe facilitant la déclinaison dans les documents d'urbanisme locaux). Les indicateurs de suivi sont d'une « précision très appréciable ».

SCoT de la Dombes

---

**Etape 1 : Identification des enjeux de paysage portés par le projet politique de SCoT (diagnostic, EIE, PADD, DOO).**

- La protection de l'identité des villages dombistes : qualité urbaine.
- La protection de l'agrosystème dombiste : concurrence espaces urbanisés et espaces agricoles.
- La protection des paysages dombistes : urbanisme des villages, zones d'activités et équipements.

**Etape 2 : Synthèse des points de vigilance sur le paysage relevés par l'évaluation environnementale (analyse des incidences).**

Au regard de l'EE, le projet de SCoT a pour objectif principal de garantir les équilibres qui fondent le territoire : le triptique agriculture-pêche-chasse et paysages agricoles (bocage, polycultures herbagères, étangs). Pour ce faire, le SCoT doit garantir un urbanisme de qualité par la mise en place de principes d'aménagement pour le développement des

communes et d'une charte paysagère intercommunale, et aussi pour les zones d'activité économiques.

**Etape 3 : Convergence de ces deux approches et émergence des « zones à enjeux de paysage » : points de vigilance spatialisés sur le territoire sur lesquels une attention particulière est à porter lors de la mise en œuvre du SCoT.**

Par croisement des orientations du SCoT avec les enjeux en lien avec le paysage sur lesquels se focalise l'EE, les zones à enjeux de paysage qui se dégagent sont les suivantes :

- Les villages ruraux dans le souhait de maintien de leur identité héritée (qualité urbaine, espaces tampons, architecture).
- Les infrastructures de transport dans la protection et la découverte des paysages dombistes (vigilance sur la densification le long des axes, proposition d'un parcours sur le territoire).
- Les zones d'activités dans l'objectif de les valoriser en terme de paysage, d'image et d'architecture.
- Les espaces agricoles pour la protection de l'agrosystème dombiste.

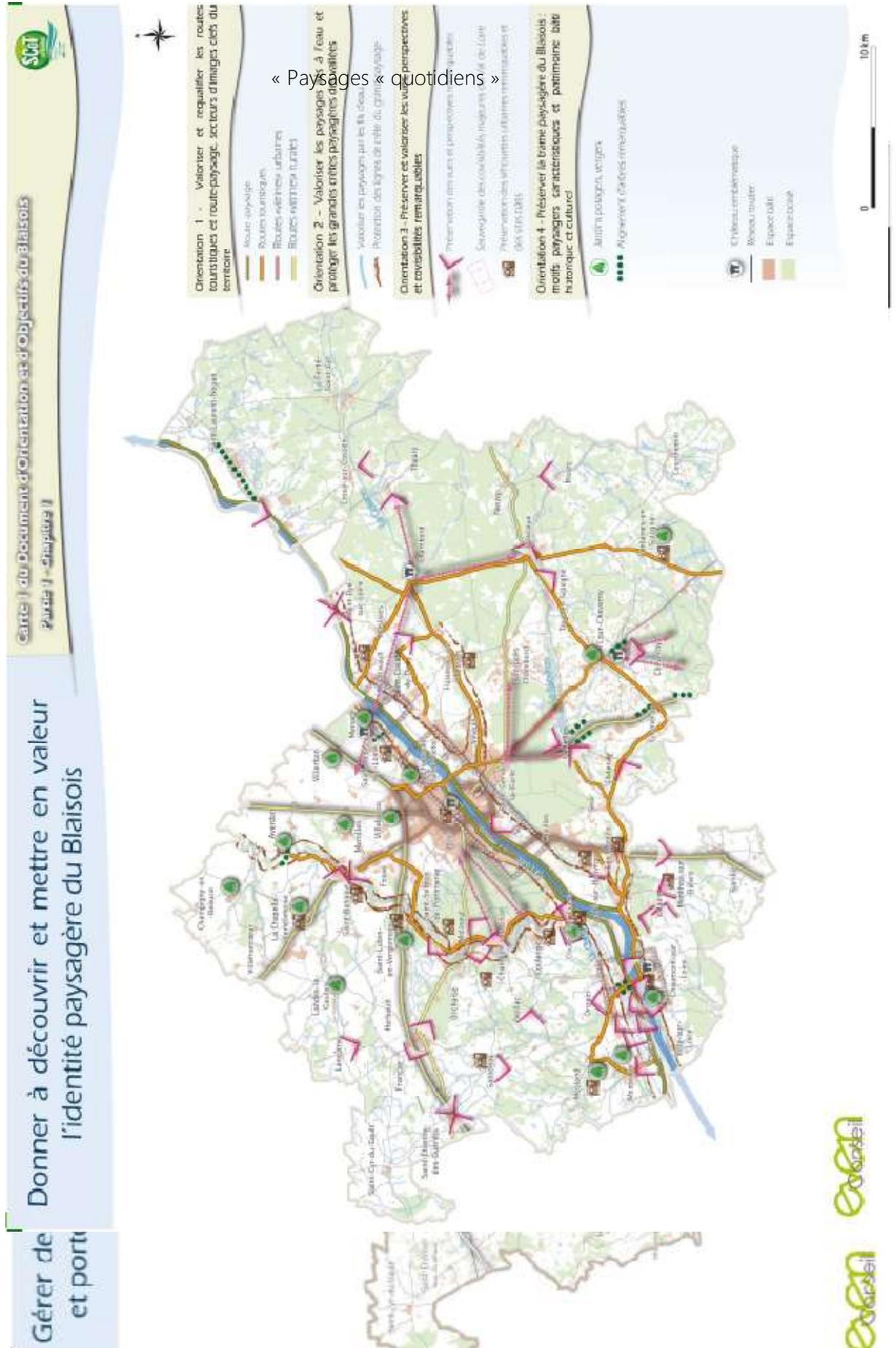
L'EE identifie également le lien social comme un enjeu de territoire au regard du paysage pour parvenir à développer des principes d'aménagement pour les villages ainsi qu'une charte paysagère.

L'avis de l'Autorité Environnementale sur le SCoT de la Dombes déplore le fait que le document n'aborde pas l'impact du projet porté sur le paysage. Il indique que le SCoT prévoyant une charte paysagère, l'évaluation environnementale aurait gagné à intégrer des pistes d'aménagement pour maintenir le caractère rural de la Dombes (paysage aux abords des réseaux routiers, reconstitution des espaces végétaux entre autres). Toutefois, cet avis a été pris en compte avant l'approbation du document, et le support étudié a fait l'objet de sa prise en compte. Ainsi, des grandes lignes de la charte paysagère sont indiquées dans le DOO. Pour autant, ces données ne sont pas exploitées et les enjeux de paysage avaient déjà été mis en exergue, sans effectivement figurer dans une partie isolée. L'avis de l'AE indique aussi le besoin d'étoffer les indicateurs « dans le champ environnemental » : par exemple « linéaire de haies détruites et réhabilitées », etc.

# Annexe IV – Spatialisation des enjeux de paysage remarquables et quotidiens, SCoT du Blaisois

« Paysages « remarquables »

« Paysages « quotidiens »





	Diplôme : Ingénieur Spécialité : Paysage Spécialisation / option : Projet de Paysage : Site et Territoire Enseignant référent : Jean-Pierre DUCOS
Auteur(s) : Marine APPLAGNAT-TARTET  Date de naissance* : 13/10/1994	Organisme d'accueil : Even Conseil Adresse : 78 rue de la Villette, Immeuble Dauphine Part-Dieu - 69003 LYON
Nb pages : 60                      Annexe(s) : 4	Maître de stage : Roxane BENEDETTI
Année de soutenance : 2018	
Titre français : <b>Le paysage dans le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), une thématique biaisée mise en perspective par l'évaluation environnementale.</b>	
Titre anglais : <b>Landscape in the territorial coherence programme, a skewed vision put in light by the environmental assessment process.</b>	
Résumé :  Le SCoT est un document de planification qui exprime la quintessence des sujets relatifs à l'aménagement du territoire, et le paysage s'y inscrit. Sa prise en compte dans les SCoT est vérifiée à travers l'exercice réglementaire de l'évaluation environnementale, qui a pour objectif de porter un jugement sur la dimension opérationnelle dans le temps du document visé. L'étude de trois cas révèle que la notion de paysage telle qu'abordée à travers les SCoT ne se traduit pas facilement par l'émergence de critères permettant d'assurer son suivi ultérieur, ainsi, l'évaluation environnementale peine à assurer ses objectifs. Mais le paysage suppose par essence une double approche, matérielle et sensible, ainsi qu'une coopération entre différents acteurs et à différentes échelles. Une lacune dans l'approche paysagère des SCoT occulte la légitimité sociale que l'objet paysage a à acquérir auprès de la population qui le vit quotidiennement, par négligence du cadre socio-politique à construire autour du projet. Le paysagiste qui intervient sur les documents d'urbanisme a ainsi une posture de médiateur à adopter, au-delà de son expertise technique sur le paysage matériel dans les grandes dynamiques d'évolution du territoire. Posté au carrefour des préoccupations politiques et sociétales, il révèle le lien au paysage de l'ensemble des acteurs, pour assurer un projet de territoire qui suscite leur intérêt, et qui est porteur d'un projet commun que le paysage, dans sa dualité, permet de faire émerger. L'évaluation environnementale pourrait ainsi assurer ses objectifs.	
Abstract :  The territorial coherence programme (french SCoT) is an urbanism document summarising all aspects related to land management law, including landscape. The compulsory environmental assessment process, whose objective is to assess the actual feasibility of the said document over time, aims to ensure that landscape is taken into account within the SCoT. A case study on three different contexts reveals that the notion of landscape does not support the definition of clear indicators. As such, the environmental evaluation struggles to sustain its objectives. However, landscape implies adopting a two-fold approach, both material and sensitive, as well as cooperation among various stakeholders at various levels. The lack of inclusion of a sensitive landscape approach within SCoT hampers the social legitimacy landscape related issues need to gain regarding local populations. This is due to the fact that insufficient concern is given over the socio-political aspects of a given project. The landscaper who is involved in the development of urbanism documents needs to act as a mediator, and go beyond his/her sole technical expertise on physical landscape to provide impact on the larger evolution dynamics of a given territory. Being at the centre of society-related and political issues, s/he ensures a relevant link to landscape is made between stakeholders, in order to engage their interest in a comprehensive territorial project, inclusive of the two-fold approach of landscape. Privileging such an approach when developing SCoT would allow environmental assessments to fulfil their goals.	
Mots-clés : Paysage, Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), évaluation environnementale, indicateurs de suivi, approche sensible, population, paysagiste, médiateur	
Key Words : Landscape, territorial coherence programme, environmental assessment, indicators, sensitive approach, population, landscaper, mediator	

