



OBJECTIF

Préserver la biodiversité et les ressources naturelles en coordonnant l'action locale dans le domaine du Paysage

CONTEXTE ET EXPOSÉ DES MOTIFS

→ Paysage et territoires

« Le Paysage doit être considéré comme une porte d'entrée de la gestion intégrée d'un territoire dans une logique de développement durable, comme un sujet de médiation pouvant en fédérer les acteurs, comme l'expression d'un projet. Aujourd'hui la préservation et la valorisation des paysages renvoient au principe d'économie des ressources. Ce principe concerne les différentes composantes du paysage que sont notamment le sol, l'eau et la biodiversité. Il renvoie donc aux instruments juridiques, fiscaux, techniques, économiques, de gestion et de préservation de ces éléments » (extrait des recommandations formulées dans le cadre des Etats Généraux du Paysage, février 2007)

Le paysage est un bien avec une valeur environnementale, culturelle, économique. Comme tout bien il se gère et il faut permettre de rassembler localement tous les éléments de réflexion et d'action permettant d'en tirer le profit maximal

→ Paysage et communautés

Selon une récente enquête de l'AdCF¹ 22 % des communautés de communes et d'agglomération (proportion stable quel que soit le statut) ont engagé ou élaboré une Charte Paysagère. Cette proportion est portée à 30 % des communautés dont le territoire est qualifié pour tout ou partie de périurbain et tombe à 7 % pour les territoires très urbains.

Les impacts paysagers de l'étalement urbain sont donc fréquemment à la source de la prise de conscience collective. Si les Chartes paysagères des communautés sont sans portée normative et restent des documents « d'intention » non opposables, elles témoignent d'une volonté de sauvegarder voire reconstruire le patrimoine, à l'échelle de « l'unité paysagère » qui dépasse très fréquemment le cadre communal.

Les objectifs, la forme, les effets, le partenariat auxquels aboutissent ces documents sont très variables selon les territoires. Certaines chartes ont servi voire initié le projet de territoire, d'autres servent de support à communication, à sensibilisation des pétitionnaires d'autorisations d'urbanisme, à contribution à l'élaboration de documents d'urbanisme. Reste que sans aucun doute, une analyse objective nous indique que des progrès restent à réaliser. Nombre de chartes paysagères demeurent sans effets, sans préconisations facilement transposables sous forme de prescriptions dans les documents d'urbanisme, trop ambitieuses ou volumineuses pour en permettre une appropriation simple par les opérateurs, aménageurs et administrés.

Bien qu'il soit à encourager et à rendre plus opérant (cf. propositions ci-dessous), l'engagement actuel des communautés de communes et d'agglomération a encouragé l'AdCF à participer aux travaux préparatoires aux Etats Généraux du Paysage. Près d'une centaine de communautés a signé le Manifeste pour le Paysage de Novembre 2005.

→ Paysage et urbanisme

¹ Enquête sous format numérique. Juin 2007.

La convention européenne du paysage affiche dans son article 5 l'engagement à reconnaître juridiquement le paysage et à intégrer le paysage dans les politiques sectorielles et notamment l'urbanisme. Cette mesure devrait se traduire par une inscription plus affirmée et systématique des enjeux et impacts paysagers dans les documents d'urbanisme. L'importance actuelle de l'étalement urbain et de la surconsommation de l'espace justifie totalement cette exigence. Il y a nécessité de croiser les questions d'urbanisme avec celles relatives à la fois au paysage, à la biodiversité et au changement climatique.

Or, le « paysage » est très insuffisamment abordé voire totalement absent de la plupart des ScoT et très rarement fondateur des réflexions dans les PLU.

RECOMMANDATIONS ET LEVIERS D'ACTION

→ Renforcer le socle paysager dans les SCoT et les PLU

Il pourrait être proposé une obligation de réaliser un Projet Paysager de Territoire lors de l'élaboration d'un ScoT (compétence communautaire), et d'en intégrer les orientations et les mesures dans le PADD², dans les orientations générales, dans les documents graphiques et dans les prescriptions. Le lien avec les PLU doit être assuré par l'échelon communautaire dans le cadre de la compétence développée ci après :

→ Confier aux communautés de communes et d'agglomération une compétence de chef de file sur le paysage

Considérant l'étendue des compétences des communautés en matière d'aménagement (développement économique, transport, habitat, réseaux...),

Considérant que l'échelon communal est très rarement pertinent pour une approche cohérente du paysage,

Considérant que l'échelon communautaire permet bien souvent d'épouser plus finement « l'unité paysagère »,

Considérant que tout projet de développement doit être sous-tendu par un projet paysager,

Il est proposé que soit confiée aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération une compétence de chef de file sur le paysage. Elle s'intégrerait dans la compétence Aménagement du Territoire et pourrait être ainsi formulée : « Soutien à la prise en compte du paysage dans toutes les actions contribuant à l'aménagement du territoire ». Cette compétence devrait s'exercer :

- par la coordination du travail d'élaboration, de révision ou de modification des PLU communaux sur la base d'un PADD paysager communautaire. Il doit être réfléchi à partir des entités paysagères, et faire le lien avec le Projet Paysager du SCoT lorsqu'il existe, ou avec le Projet Paysager du pays ou du PNR auquel appartient la communauté,
- par le recours à des études de définition préalable, à la démarche AEU³, à des orientations d'aménagement à objectifs paysagers dans le cadre des PLU, pour toutes les opérations à maîtrise d'ouvrage communautaire et communale, et en favorisant une assistance architecturale et paysagère dans le cadre des permis de construire,
- par la mobilisation et la sensibilisation concernant le capital paysager existant et à construire, avec la participation active des habitants sur les choix d'urbanisme, les types d'habitat, les aménagements des espaces publics

Si une compétence « Paysage » est confiée aux communautés, il convient qu'elle soit explicite, évaluable et permette l'exercice d'une mission de coordination et de veille paysagère.

² Projet d'Aménagement et de Développement Durable

³ Approche environnementale de l'urbanisme