

# LE PAYSAGE : UN PROJET TERRITORIAL

UNE OPPORTUNITÉ POUR REPENSER LA **PLANIFICATION**,  
RENFORCER L'**URBANISME OPÉRATIONNEL** ET  
ACCÉLÉRER LA **TRANSITION ÉNERGÉTIQUE**, À L'EXEMPLE DES PNR

---

Yves GORGEU, janvier 2017

---

## Signé **PAP**, n°5

*Afin d'assurer la transition énergétique et, plus généralement, la transition de nos sociétés vers le développement durable, 39 professionnels de l'aménagement se sont réunis en association afin de promouvoir le rôle central que les démarches de paysage peuvent jouer dans les politiques d'aménagement du territoire.*

*Relatant des expériences, analysant des processus, identifiant des méthodes, notre plateforme éditoriale diffuse périodiquement des notes et des billets pour approfondir le débat et faciliter la diffusion des initiatives conduites par les territoires.*

*Au menu de cette deuxième livraison, trois articles des membres du Collectif. Merci de la diffusion que vous pourrez leur donner !*

Relier la question du paysage aux domaines de la planification, de l'urbanisme opérationnel et de la transition énergétique constitue aujourd'hui un principe efficace pour apporter des réponses adaptées susceptibles de mettre en valeur les richesses naturelles et humaines qui singularisent chacun de nos territoires. Les parcs naturels régionaux (PNR) sont des terrains d'application majeurs de telles initiatives.

## LE PAYSAGE ET LA PLANIFICATION SPATIALE

**En matière de planification et d'urbanisme opérationnel**, l'approche paysagère s'impose de plus en plus comme une orientation majeure des politiques de développement territorial.

La loi Alur a apporté une réelle avancée en introduisant l'obligation aux documents d'urbanisme et de planification de formuler des « objectifs de qualité paysagère ». La loi traduit ainsi dans le droit français l'un des engagements de la Convention Européenne du paysage qui invite à porter une égale attention à l'ensemble des paysages, qu'ils soient considérés comme remarquables, du quotidien ou dégradés.

Cette avancée est confortée par la relance de la politique des plans de paysage, dont les PNR ont été depuis longtemps des terrains privilégiés de mise en œuvre. Plus récemment encore,

la loi Biodiversité consacre une partie de son développement au thème du paysage.

La question du paysage est le fondement et la raison d'être des parcs naturels régionaux. Même si ce n'est pas toujours explicite, elle est l'objet central de leur charte. L'approche paysagère permet d'orienter la définition et la mise en œuvre des projets des parcs en fonction des caractéristiques et des qualités paysagères de leur territoire. Mais cette manière de faire peut et doit s'appliquer bien au-delà des seuls parcs naturels régionaux.

L'intérêt de l'approche paysagère est qu'elle inclut les espaces naturels, agricoles, forestiers, ainsi que l'organisation du bâti et de la vie d'un territoire avec toutes ses composantes, humaines, patrimoniales et historiques, économiques, sociales et culturelles.

L'approche paysagère est transversale, elle permet de réunir un grand nombre d'acteurs différents et d'appréhender les enjeux territoriaux de façon active et dynamique : sorties de terrain associant élus, acteurs variés et population, utilisation de supports visuels significatifs, atelier de terrain, partage d'une grille de lecture, sont autant de pratiques qui favorisent dialogue, échanges, confrontations et facilitent un regard et un horizon partagé.

Fonder ses projets et ses actions sur une approche paysagère permet de donner de la cohérence à la fois à la planification, aux maîtrises d'ouvrage et aux maîtrises d'œuvres des opérations qui sont réalisés. Comme on peut l'observer sur les territoires des parcs, cette cohérence est particulièrement nécessaire dans les secteurs qui connaissent des pressions et des évolutions importantes, mais aussi dans les secteurs emblématiques, moins convoités mais fragiles.

Il y a évidemment tout intérêt à ce que ces questions soient traitées en lien avec les échelles intercommunales. Il est en effet important d'instaurer une étroite collaboration entre les divers échelons d'institutions territoriales (communautés de communes ou d'agglomération, parcs naturels régionaux, syndicats mixtes de SCOT), de sorte que les documents d'urbanisme dont ces EPCI ont désormais la compétence se fondent sur ce qui fait le paysage de leur territoire. C'est ce que doivent apporter des plans de paysage, en amont de l'élaboration des SCOT et PLUI, par leur intégration dans ces documents. Les plans de paysage portés par les parcs, par exemple celui de l'Albanais savoyard Piémont du Revard, ou encore celui de la Combe de Savoie, dans le parc du massif des

**Carte des 51 Parcs Naturels Régionaux**





Bauges, constituent ainsi des plus-value pour les PLUI et les projets d'urbanisme des communes.

Ces plans de paysage doivent permettre de se mettre d'accord, entre élus et avec les autres acteurs, sur un « parti paysager » lisible et bien compris par tous. Ce parti paysager se traduit notamment par des choix en matière de modes d'urbanisation, d'habitation et d'aménagement du territoire inscrits de façon harmonieuse et moderne dans une réalité locale singulière. Il y a pour cela des règles à se donner, des méthodes de travail à appliquer qui permettent par exemple d'être économe dans l'utilisation du foncier, d'assurer une diversité et mixité de

logement, de soigner les espaces publics et les cheminements doux, de concilier à la fois la nouveauté architecturale et une unité paysagère en évolution. Ainsi les dispositions préconisées par le parc des Bauges et très bien énoncées dans la fiche « Un urbanisme raisonné et recentré » et dans celle sur « Les dispositions de la charte du parc » apportent-elles des orientations utiles pour aller vers des modes d'urbanisation fondés sur une plus grande autonomie énergétique et sur une mobilisation des ressources naturelles et humaines des territoires.

Il faut aussi insister sur l'intérêt et la qualité à apporter à des OAP (orientations d'aménagement et de programmation) en zone U et/ou AU ou thématique, en y intégrant une approche paysagère de qualité.

## LE PAYSAGE ET LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

**Le lien entre paysage et transition énergétique** est complémentaire des questions de planification et d'urbanisme opérationnel, et de plus en plus d'actualité. L'engagement de la COP 21 qui vise à limiter le réchauffement climatique à 2° impose la mise en œuvre d'une transition énergétique qui va impliquer des changements importants dans le domaine des modes de vie, transformer la nature des aménagements et des équipements, modifier les choix économiques et donc avoir des incidences fortes sur les paysages dans lesquels nous vivons. Il nous semble important d'anticiper ces évolutions plutôt que de les subir. Mais, là encore, les démarches paysagères sont fédératrices et facilitent la mise en place de projets de transition énergétique adaptés au contexte de chaque territoire et concourant au bien-être des populations.

**La transition énergétique repose sur trois principes : la sobriété, l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables.**

Cette transition conduira à transformer puissamment notre cadre de vie et nos modes de vie. Avec la prise de conscience de l'importance des changements de cadre de vie que la transition énergétique va engendrer sur le territoire, il apparaît d'autant plus nécessaire d'inclure les projets de transition énergétique dans des démarches paysagères. Celles-ci peuvent efficacement favoriser la concrétisation de la transition énergétique pour

- contextualiser le projet de transition



énergétique,

- renforcer les approches intégrées et multifonctionnelles,
- impliquer les populations,
- prévoir une dimension qualitative et esthétique pour la nouvelle organisation fonctionnelle des territoires.

Cette synergie entre transition énergétique et paysage ne va pas de soi et exige une attention vigilante. En se fixant des objectifs très ambitieux en matière d'autonomie énergétique, les acteurs locaux risquent de se laisser entraîner jusqu'à s'affranchir des réalités paysagères. Une illustration intéressante nous vient là encore du PNR du massif des Bauges. Ce parc vise l'autonomie énergétique en 2050. Le président de la commission énergétique a souhaité évaluer les implications de cet objectif, fixé de façon assez théorique.

Pour diminuer de moitié la consommation énergétique en dépit des prévisions d'un fort accroissement démographique, tous les moyens d'économie d'énergie sont à mobiliser : isolation des bâtiments, transformation des pratiques agricoles, des modes de chauffage et de déplacement, limitation des distances parcourues. En mobilisant au maximum le potentiel des panneaux photovoltaïques sur les 500 000m<sup>2</sup> de toiture existants, l'utilisation également maximale du bois énergie, la mise en place d'un nombre important de méthaniseurs et d'éoliennes dans chaque commune et en prévoyant un gain d'énergie hydraulique, le résultat serait encore loin du compte, alors même que ces efforts intenses impacteraient évidemment les paysages particulièrement riches et variés du territoire du parc !

On voit là l'intérêt, pour les parcs et au-delà pour tous les territoires, de faire travailler ensemble les commissions en charge de l'aménagement et de l'énergie, et d'intégrer dans les plans paysage les objectifs et projets de transition énergétique que se donnent les territoires.

## **QUEL PAYSAGE DE LA TRANSITION SOUHAITE-T-ON ?**

C'est en mettant cette question au cœur de la réflexion que l'on passera du paysage fortuit au paysage voulu, et que l'on mettra en mouvement la population en la faisant passer d'une position paysagère souvent spontanément défensive et conservatrice à une dynamique paysagère attentive, négociée, ouverte et prospective.

Le film *Demain*, très démonstratif à cet égard,

montre le cercle vertueux qui peut naître de la mise en relation d'une bonne partie de ces transformations (agriculture, énergie, habitat, économie, éducation, démocratie).

Les changements proposés doivent prendre appui sur les caractéristiques et les ressources spécifiques de chaque territoire, et s'inscrire dans les réalités sociales, économiques, politiques et organisationnelles elles aussi propres à chaque territoire. Et cela en mobilisant le plus grand nombre de gens et en leur donnant envie d'être acteurs des transitions.

Cela peut impliquer par exemple de :

- Travailler la question agricole pour recomposer le parcellaire de façon à produire sans engrais ni pesticides, avec peu de mécanisation, en promouvant les pratiques d'agro-écologie, en instituant un système local de nourriture saine et de circuits de proximité.
- Concevoir autrement l'urbanisation des villages et des bourgs pour limiter la consommation énergétique et foncière, privilégier la relation entre l'environnement bâti et la qualité de vie des gens, créer et revitaliser des espaces publics de qualité, assurer le confort et la sécurité des piétons et intensifier l'usage du vélo.
- Travailler la manière de se passer des énergies fossiles par une exploitation intelligente de toutes les ressources renouvelables qu'offre un territoire.
- Travailler sur un ancrage économique territorial, favorisant une relocalisation économique de ce qui peut être produit localement.
- Favoriser une relation forte entre les citoyens et leur paysage de vie, en redonnant de l'importance au rapport sensible avec les lieux et en faisant du paysage une source d'inspiration permettant de bien discerner le sens des décisions humaines qui s'inscrivent dans l'espace.

Tels sont les chantiers que tout territoire peut engager en les adaptant à ses particularités géographiques, historiques, culturelles et sociales afin d'imaginer et de réaliser le paysage d'une transition bien adaptée. En considérant la relation entre corps social et corps territorial, il apparaît que les changements sociétaux induits par la transition énergétique sont en fait une opportunité pour repenser la qualité paysagère et humaine des territoires. Car la corrélation est évidente entre



les façons dont un territoire va utiliser ses ressources pour engager les transitions et le paysage humain et écologique qui le caractérisera.

## L'ENJEU DES RECOMPOSITIONS INSTITUTIONNELLES POUR LES PARCS

La question de la transition territoriale sera aussi déterminante pour aborder l'évolution de la politique des parcs naturels régionaux. En effet, la nouvelle configuration des territoires des parcs, dès lors que les recompositions intercommunales actuellement préconisées auront été réalisées, sera souvent sous l'influence de communautés d'agglomération, voire de métropoles, comme c'est le cas du PNR des Bauges avec les agglomérations de Chambéry, d'Aix les Bains, d'Annecy et d'Albertville. Il peut y avoir là un risque de perte d'identité du parc et d'un recul majeur de son influence politique.

La politique paysagère portée par le parc aura beaucoup de mal à irriguer les interventions de ces communautés d'agglomération sur son territoire, liées à leurs domaines de compétences. Les révisions de charte devront se donner pour enjeu stratégique de rassembler et faire travailler ensemble les communautés d'agglomération sur une vision partagée des territoires de parcs, avec la perspective de confier aux parcs l'orientation et la cohérence de leurs actions sur les parties de territoire concernées par les communautés d'agglomération. La place des parcs et de leurs communes au sein des assemblées des agglomérations, et réciproquement la place des agglomérations au sein des parcs, seront des enjeux majeurs de ces discussions.

## EN CONCLUSION

La place qu'il est possible d'accorder au paysage et les bénéfices que l'on peut en attendre font des démarches de paysage un axe politique majeur que les communes et les communautés doivent afficher plus clairement pour orienter significativement leurs interventions en matière d'urbanisme, de transition énergétique et plus largement d'aménagement et de développement de leur territoire.

Comme l'ensemble des transitions écologiques, économiques, territoriales et sociétales, la transition énergétique et le paysage sont par nature des questions transversales. Pour l'avenir, les thèmes de la transition, du paysage et de leur interrelation devraient à notre sens devenir la pierre angulaire du projet politique propre au territoire. Ces thèmes ont vocation à irriguer l'ensemble des domaines d'intervention portés par les collectivités, qu'il s'agisse des communes, des communautés de communes ou d'agglomération, ou des parcs naturels régionaux. Ils concernent les principaux acteurs professionnels et associatifs ainsi que les habitants, et permettent donc de les impliquer.

La devise des parcs « Une autre vie s'invente ici » trouve avec ces nouvelles visions d'avenir un vrai terrain d'application. Tous les territoires, qu'ils soient dans un parc ou non, peuvent et doivent saisir cette opportunité et expérimenter les noces heureuses du projet de transition et du paysage.

**La devise des parcs « Une autre vie s'invente ici » trouve avec ces nouvelles visions d'avenir un vrai terrain d'application. Tous les territoires, qu'ils soient dans un parc ou non, peuvent et doivent saisir cette opportunité et expérimenter les noces heureuses du projet de transition et du paysage.**

*Page de couverture de la revue de la Fédération des PNR*

