

## >> SCoT et paysage

Jean-François Seguin, ancien chef du Bureau des paysages et de la publicité (Ministère de l'écologie), ancien président de la conférence de la Convention européenne du paysage (Conseil de l'Europe)

### Fiche 1

### PREAMBULE

## 1. Introduction

Depuis que le terme « paysage » est apparu dans notre langue, au XV<sup>e</sup> siècle, il a connu bien des définitions. Aujourd'hui encore, les paysagistes utilisent dans leur approche professionnelle du dessin des espaces publics et des jardins privés des définitions qui leur sont souvent personnelles. Cependant, lorsque l'on prend le paysage en compte dans le cadre d'une politique publique, et donc dans un cadre juridique, il convient de l'entendre dans son acception juridique, celle de la définition posée par la Convention européenne du paysage, ratifiée par la France en 2006. Dans un SCoT, document de planification, « paysage » doit être entendu comme une « *partie de territoire telle que perçue par les populations et dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations* »<sup>1</sup>. Le paysage n'est donc pas, en ce sens, seulement une relation esthétique à l'espace, mais aussi et peut-être surtout la préoccupation du bien-être individuel et social. Partant de cette définition, plusieurs concepts et méthodes ont été élaborés pour « normer » le paysage afin d'en faciliter la prise en compte dans les documents ayant une portée juridique.

Le paysage est fondamentalement une perception du territoire. C'est donc un objet transversal en ce que la perception qu'en ont les populations est liée aux effets de multiples politiques publiques. Il n'est qu'à analyser, par exemple, les contentieux liés au développement des éoliennes, sujet de la politique de l'énergie, pour comprendre que ces machines sont souvent appréciées d'abord au travers de leurs effets sur le paysage. Mais le paysage est aussi le sujet d'une politique spécifique, une politique du paysage, définie comme « *la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage* »<sup>2</sup>.

Au-delà des définitions de « paysage » et de « politique du paysage », la Convention européenne du paysage définit également les objectifs de qualité paysagère comme étant 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* ».

Paysage n'est donc plus aujourd'hui un terme polysémique dont l'approche et la maîtrise dépendent de multiples concepts et méthodes parfois contradictoires. Le paysage est un objet, et un sujet, certes lié à la subjectivité des individus, mais dont l'appréciation collective, à toutes les échelles, du quartier à la communauté

<sup>1</sup> Convention européenne du paysage, art.1-a.

<sup>2</sup> Convention européenne du paysage, art.1-b.

internationale, permet de définir, et donc d'objectiver, les règles d'un meilleur bien-être individuel et collectif.

S'intéresser aujourd'hui au paysage n'est plus porter notre attention, comme y invite la Convention européenne du paysage, seulement sur les « *paysages considérés comme remarquables* » mais aussi sur « *les paysages du quotidien* » et les « *paysages dégradés* », c'est-à-dire sur tout le territoire, partout où sont les populations.

## 2. Quelques définitions

### ■ Perception, appréciations, aspirations

Tel qu'il est défini par la Convention européenne du paysage, le paysage est perçu comme un tout. Cette perception n'est pas fragmentée entre un paysage qui serait, ou naturel ou rural, ou urbain ou périurbain. De même cette perception ne se focalise pas sur les espaces considérés comme remarquables en ignorant les paysages du quotidien ou les espaces dégradés. Ainsi, il est possible d'aborder la question du paysage sur la totalité du territoire concerné par un projet de SCoT selon les mêmes approches et les mêmes méthodes.

La perception du paysage est constituée par les informations que nous adressent nos sens. C'est un acte plutôt passif et donc neutre. Ce que nous percevons des « *facteurs naturels et/ou humains et leurs interrelations* », individuellement ou collectivement, ne fait réellement sens que par les appréciations que nous portons sur eux. Plus important, ces appréciations nous permettent de formuler des aspirations « *en ce qui concerne les caractéristiques paysagères* » de notre cadre de vie.

### ■ Paysage, patrimoine, biodiversité

L'un des défis relevés lors de la rédaction du projet de Convention européenne du paysage fut d'éviter de placer le paysage tout entier soit dans la sphère du patrimoine, soit dans la sphère de la biodiversité. En affirmant l'autonomie du paysage, on ménage la possibilité de formuler une politique du paysage spécifique et, dans le même temps, d'« *intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage* »<sup>3</sup>.

À n'en pas douter, le paysage est, d'une certaine manière, un patrimoine, à savoir, en langage courant, « *l'ensemble des biens d'un groupe, d'une communauté, d'une collectivité. Le patrimoine est indissociable de la notion de transmission aux générations futures d'un héritage reçu des générations passées. Dans ce sens, le paysage, qu'il soit remarquable, du quotidien ou dégradé, en tant que bien commun, est un patrimoine qui sera transmis aux générations futures. Cette transmission ne concerne pas seulement l'héritage du passé, elle comprend aussi les interventions de la génération actuelle, pour le meilleur comme pour le pire* »<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Convention européenne du paysage, art.5-d.

<sup>4</sup> Glossaire pour le système d'information de la Convention européenne du paysage (L6).

Par ailleurs, le paysage entretient des liens étroits avec la biodiversité, et son « caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations »<sup>5</sup>. Aux termes de la Convention des Nations-Unies sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 1992), les objectifs d'une politique de la biodiversité sont « la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques ». Cependant, « le paysage est un concept plus large : il est perçu par les populations comme une globalité, comme un système d'interrelations entre des facteurs naturels et/ou des facteurs humains. Pour définir et mettre en œuvre une politique du paysage, il est nécessaire de mobiliser des connaissances issues de différentes disciplines. Parmi celles-ci, les sciences de la vie et de la terre, et en particulier l'écologie du paysage, apportent des éléments de décision intéressants »<sup>6</sup>.

Pour bien prendre en compte ces deux aspects, patrimoine et biodiversité, et bien d'autres, le paysage nécessite une approche pluridisciplinaire, voire même transdisciplinaire.

#### ■ **Unité paysagère – Structure paysagère – Élément de paysage**

Dès lors que la définition même du paysage permet son objectivation, des méthodes pour identifier, caractériser et qualifier les paysages qui composent un territoire, celui d'un SCoT par exemple, ont été élaborées. Un des apports de ces méthodes est de fournir les *arguments* scientifiques et techniques pour préciser les notions d'unité paysagère, de structure paysagère et d'élément de paysage, introduites par la loi Paysages<sup>7</sup>.

Une **unité paysagère** correspond à un ensemble de composants spatiaux, de perceptions sociales et de dynamiques paysagères qui, par leurs caractères, procurent une singularité à la partie de territoire concernée. Elle se distingue des unités voisines par une différence de présence, d'organisation ou de formes de ces caractères.

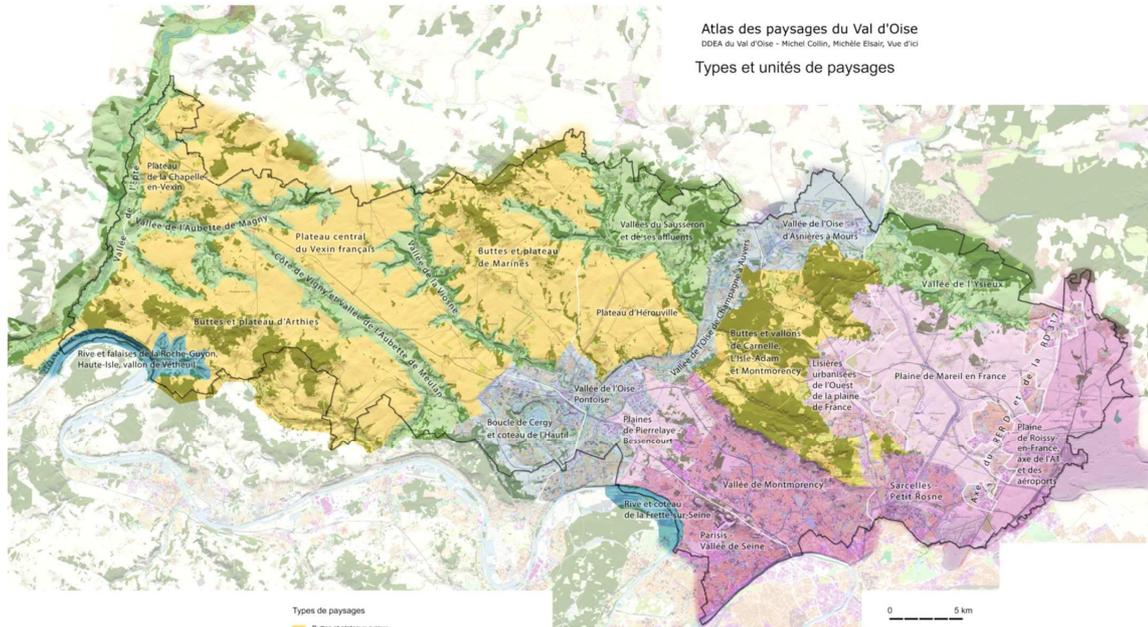
---

<sup>5</sup> Convention européenne du paysage, art. 1.

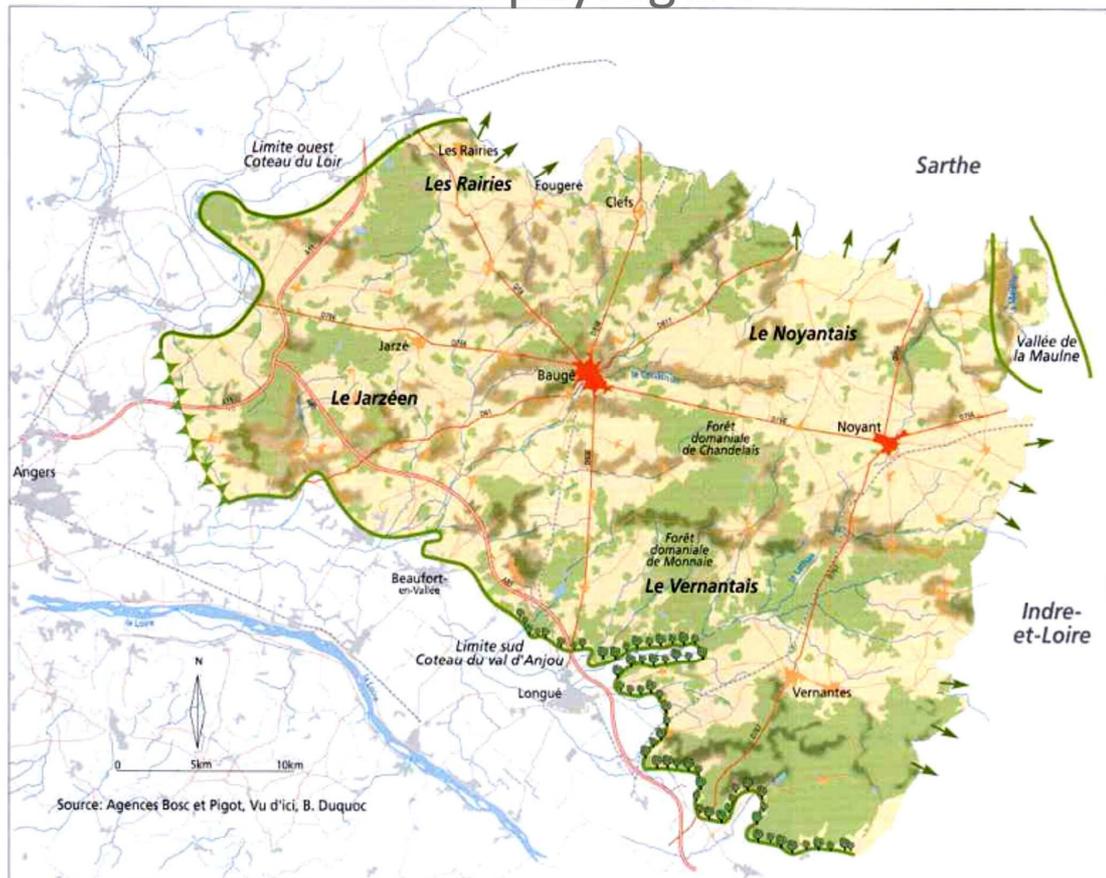
<sup>6</sup> Glossaire pour le système d'information de la Convention européenne du paysage (L6).

<sup>7</sup> Loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

## Les unités paysagères (au 1:100 000)



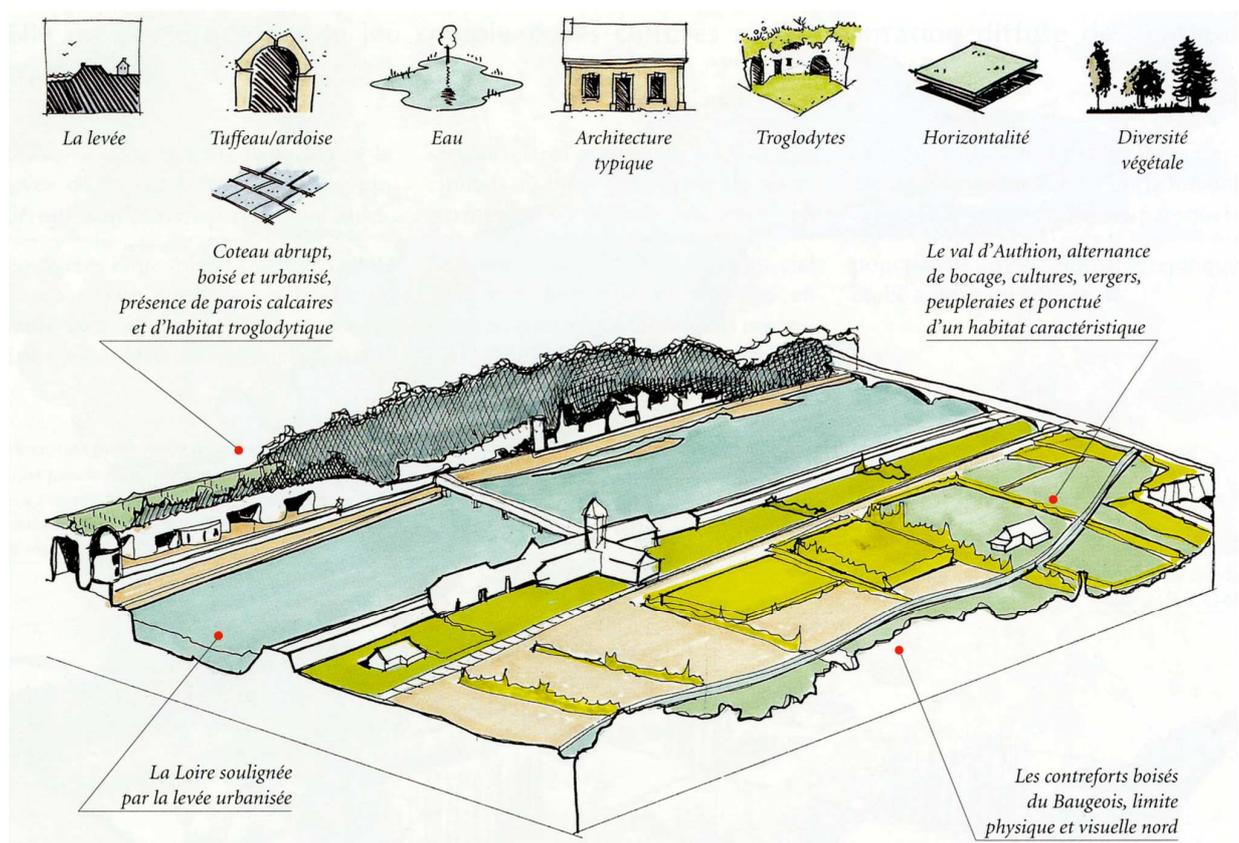
## Unité paysagère



Les **structures paysagères** correspondent à des systèmes formés par des objets, éléments matériels du territoire considéré, et les interrelations, matérielles ou immatérielles, qui les lient entre eux et/ou à leur perception par les populations ; elles représentent le produit de l'interaction entre la structure biophysique et la structure sociale d'un territoire et constituent les traits caractéristiques d'un paysage.

Enfin, peuvent être considérés comme **éléments de paysage**, d'une part, les objets matériels composant les structures et, d'autre part, certains composants du paysage qui ne sont pas des systèmes (un arbre isolé par exemple) mais n'en possèdent pas moins des caractéristiques paysagères, en ce sens qu'ils sont perçus non seulement à travers leur matérialité concrète, mais aussi à travers des filtres culturels, historiques, naturalistes, d'agrément... (arbre remarquable tel que l'arbre de la Liberté ou curiosité botanique).

## Structures et éléments de paysage



## ■ **Qualité paysagère**

Si la question du sens donné à « paysage » a longtemps paru délicate, combien plus délicate encore paraissait celle de la qualité d'un ou du paysage. La qualité paysagère d'un territoire est encore souvent attaché à la dimension formelle du territoire, la qualité paysagère étant alors réduite à des caractéristiques visuelles, à des panoramas, des perspectives, des continuités visuelles, certes importantes, mais qui ne couvrent pas, loin s'en faut, le champ du paysage.

Dès lors que « paysage » est entendu comme « *un élément important de la qualité de vie des populations*<sup>8</sup> », la qualité paysagère, et les objectifs que l'on se fixera pour l'approcher, sont « *pour un paysage donné, les aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie* »<sup>9</sup>. On voit par là que la qualité paysagère d'un territoire est une question d'abord politique et qu'elle nécessite d'être débattue pour être identifiée. Le paysage est donc, en ce sens, porteur de démocratie et de participation au processus décisionnel.

## ■ **Protection, gestion, aménagement du paysage**

C'est sous l'aspect de sa **protection** que le paysage est apparu dans le droit français<sup>10</sup>. La protection du paysage, « *actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage* »<sup>11</sup>, concerne les paysages considérés comme remarquables. Elle est, en quelque sorte, entrée dans la tradition administrative.

L'**aménagement** du paysage, « *actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages* »<sup>12</sup> concerne les paysages « dégradés » ou la création de nouveaux paysages correspondant à de nouveaux besoins de la société. L'aménagement du paysage n'est identifié en tant que tel dans notre pays que depuis 1976, date à laquelle le diplôme de paysagiste dplg est institué par le code rural (art. D. 812-27).

La **gestion** du paysage, « *actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales* »<sup>13</sup>, concerne les paysages du quotidien qui constituent la plus large part de notre territoire. Bien qu'on la devine parfois sous le principe de « mise en valeur », cette gestion du paysage est encore juridiquement mal identifiée, pourtant elle constitue l'enjeu majeur de la planification.

---

<sup>8</sup> Préambule de la Convention européenne du paysage.

<sup>9</sup> Convention européenne du paysage, art. 1.

<sup>10</sup> La première loi qui traite explicitement du paysage est la loi du 15 juin 1906 sur les distributions de l'énergie, qui prévoit que « *Des arrêtés [...] déterminent les conditions techniques auxquelles devront satisfaire les distributions d'énergie au point de vue [...] de la protection des paysages* ».

<sup>11</sup> Convention européenne du paysage, art. 1.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Idem.*

## ■ **Subjectivité**

Il est parfois reproché au paysage d'être une dimension d'abord subjective du territoire, cette subjectivité ayant comme corollaire une impossibilité normative empêchant, d'une part, de construire une connaissance objective et, d'autre part, de définir une politique collective<sup>14</sup>. La définition même de paysage par la Convention européenne du paysage (partie de territoire telle que perçue par *les populations*) est fondée sur un dépassement des perceptions individuelles, qui sont subjectives par nature en ce qu'elles sont les perceptions par des sujets, pour atteindre une perception collective où l'objet (le territoire) prime sur les sujets (chacun des individus). C'est là que réside ce qu'on peut appeler l'objectivation du paysage, ce qui le rend susceptible d'être étudié, et donc géré, objectivement.

---

<sup>14</sup> Dans l'état initial de l'environnement du SCoT du pays des Vals de Saintonge, il est mentionné : « *il convient de noter que si le paysage est une composante essentielle à l'urbanisme, il s'agit d'un domaine qui ne connaît pas de normes puisqu'il est l'objet de représentations et d'une grande subjectivité* ».