

Une autre vie s'invente ici



# Comment rédiger le cahier des charges d'un Plan de paysage ?



© Estelle Carlier



© Macquetos Bioscene

Synthèse du webinaire du 19 décembre 2024

## COMMENT RÉDIGER LE CAHIER DES CHARGES D'UN PLAN DE PAYSAGE ?

*Mots clés : plan de paysage*

### LIENS UTILES

Accéder aux synthèses des webinaires :

<https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/visio-conference-du-reseau-amenagement-du-territoire>

S'inscrire à la newsletter de la Fédération des Parcs :

<https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/la-federation/newsletter>

Chaîne YouTube #Inventer Demain :

[https://www.youtube.com/watch?v=EtUAlk3xdZU&list=PLNc\\_1dg3gWHcDurnOpwEeiEAyZWWdIP4Z](https://www.youtube.com/watch?v=EtUAlk3xdZU&list=PLNc_1dg3gWHcDurnOpwEeiEAyZWWdIP4Z)

### FONDS DOCUMENTAIRE

- Compte-rendu du webinaire « Le plan de paysage dans tous ses états » (2024) : **ICI**
- Site “Objectif paysage” du Ministère de la transition écologique et de la Transition des territoires : **ICI**
- Thèse en cours : Les Plans de paysage en France. De la politique nationale à la mise en œuvre locale : focus **ICI**
- Impacts écologiques des clôtures et solutions de remédiation possibles : **ICI**
- Palmarès PALPITE, palmarès étudiant pour inspirer les territoires : **ICI**

### CONTACT :

Nicolas Sanaa, aménagement du territoire – [nsanaa@parcs-naturels-regionaux.fr](mailto:nsanaa@parcs-naturels-regionaux.fr) – 06.99.94.42.42

# I. ACTUALITÉ JURIDIQUE DU RÉSEAU

## Le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) en question : Point de situation concernant les évolutions réglementaires relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols

Par Jean-Philippe Strebler, juriste - urbaniste qualifié (opqu) maître de conférences associé à l'université de Strasbourg

### Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (TRACE) (déposée au Sénat le 7 novembre 2024)

Cette proposition de loi se compose de 5 articles

- [Article 1](#) : Cet article tend à supprimer toute référence au caractère artificiel ou non des sols. Son objectif, lorsque l'on parle de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation foncière est que l'on continue à raisonner en termes de consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers, comme c'est le cas aujourd'hui (2021-2031), afin de simplifier les calculs pour les collectivités.
- [Article 2](#) : suppression des objectifs chiffrés pour 2021-2031. Ces objectifs pourraient être fixés par les Régions au cas par cas et sur la base du volontariat.
- [Article 3](#) : extension des dates d'obligation de prise en compte dans les documents d'urbanisme (2036 pour la mise en conformité des PLU)
- [Article 4](#) : rappel que les projets d'envergure européenne, nationale et d'intérêt général majeur ne sont pas comptés dans la consommation locale (déjà prévu dans la loi de juillet 2023)
- [Article 5](#) : la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols pourrait acquérir un pouvoir de décision pour affecter les hectares à réduire.

Cette proposition de Loi découle en partie d'incompréhensions concernant l'application *territorialisée* de la Loi Climat et résilience sur les territoires et en particulier de la prise en compte de l'*objectif national* de -50% d'espaces naturels, agricoles et forestiers consommés effectivement (et non projetée).

→ ([Réponse ministérielle du 28 novembre 2024](#) concernant les Modalités d'application des dispositions sur le zéro artificialisation nette).

La garantie rurale pose aussi question. Elle n'aura pas de décret d'application.

Bien que la Loi Climat et résilience concernant le ZAN soit construite sur une logique comptable et nécessiterait des améliorations pour mieux prendre en compte les dynamiques locales, cette proposition de loi s'apparente davantage à un "détricotage" avec une baisse sensible des ambitions en matière de transitions territoriales vertueuses. Les Parcs se positionnent donc en évoquant la verticalité et le caractère mono-disciplinaire (urbanisme) de cette proposition de loi. Malgré le manque d'application de la loi Climat et résilience sur l'ensemble du territoire ainsi que cet apparent recul des ambitions environnementales, certains articles du Code de l'urbanisme justifient aujourd'hui l'annulation de SCoT ou de PLU qui consomment trop d'espaces naturels, agricoles et forestiers. L'article L101-2 du Code de l'urbanisme impose de trouver un équilibre entre les besoins d'aménagements et la préservation environnementale, de mettre en place une gestion économe de l'espace. De plus, les SRADDET sont dans l'obligation d'engager une procédure pour intégrer les objectifs nationaux de la Loi Climat et résilience (-50% de consommation d'espace).

### Lois et décrets d'applications

→ [Décret du 8 avril 2024 sur le développement de l'agri-voltaïsme et les conditions d'installation des infrastructures](#)

→ [Décret du 5 juillet 2024 sur les conditions d'implantation des industries vertes](#)

→ [Décret du 13 novembre 2024 sur la mise en oeuvre de la loi sur l'accélération de la production d'énergie renouvelable](#) (ombrières sur les parcs de stationnements)

→ [Loi du 19 novembre visant à renforcer la régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale](#). Les PLU auront la possibilité de définir des zones dans lesquelles seules les résidences principales seront autorisées.

## L'engrillagement dans les espaces naturels

Par Maître Florian Ferjoux de Gossement avocat

### Loi n°2023-54 du 2 février 2023 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée.

Cette loi a pour objectif de lutter contre la multiplication des grillages et clôtures en milieu naturel (en Sologne pour les enclos de chasse qui se multiplient dans les années 1990-2000 par exemple). L'engrillagement pose en effet des questions de libre circulation des personnes mais aussi et surtout de la faune (continuités écologiques), ainsi que de sécurité incendie et sanitaire. Il est de plus une atteinte au paysage rural (hauteur des engrillagement qui marquent les

paysages). La loi régleme en partie les futures clôtures autorisées (30 cm au-dessus du sol et hauteur maximum d'1,20 m, matériaux naturels ou traditionnels, déclaration auprès de la préfecture), et impose une mise en conformité des clôtures existantes (avant le 1er janvier 2027). Certaines exceptions sont prévues en lien avec le monde agricole et forestier notamment, mais aussi les infrastructures d'intérêt public..

#### → **Décision du Conseil constitutionnel du 18 octobre 2024, n°2024-1109 QPC**

Suite au décret d'application de la loi, un grand nombre d'acteurs de la ruralité et de la chasse se positionnent pour saisir le Conseil Constitutionnel (Question prioritaire de Constitutionnalité) avec pour enjeux le respect de la vie privée et de l'inviolabilité du domicile, du droit de propriété et du respect des situations légalement acquises (clôtures existantes).

La question prioritaire de constitutionnalité a été rejetée par le Conseil Constitutionnel qui considère que la loi ne constitue pas une privation de la propriété mais le restreint pour des raisons majeures et constitutionnelles de préservation de l'environnement.

## **II. HISTOIRE DE TERRITOIRE : PLANS DE PAYSAGE... 30 ANS DE REGARDS SUR UNE DÉMARCHE EN ÉVOLUTION**

Par Marc Verdier Maître de conférences à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Nancy

A la fin des années 1990, le Ministère de l'environnement avait une Direction de la protection de la nature (DPN). Suite à la loi Paysage de 1993, cette direction est devenue la Direction de la Nature et des Paysage (DNP), ouvrant ainsi les questions de nature à celles de paysage et de territoire comme projet permanent. En parallèle, les Ministères de l'équipement et de l'environnement ont mis en place une dizaine de Plans de paysage expérimentaux avec des entrées par les grands projets d'infrastructures pour prévenir leurs conséquences (construction de l'A75) ou des questionnements sur les milieux pour "réparer les territoires" (enrésinement des fonds de vallée).

#### **Plan de paysage de la Vallée de la Bruche :**

Ce Plan de paysage est emblématique d'une démarche sur le temps long (celui du paysage, du territoire et de l'environnement) qui s'est mise en place au début des années 1990 avec une permanence de stratégie sur plus de 30 ans et un chargé de mission qui assure son suivi. Cette démarche "par le paysage" a eu de nombreux impacts sur le territoire (paysage comme capital économique, comme vecteur d'attractivité et valeur d'attachement, label Capitale Française de la Biodiversité) .

"Pour réussir un Plan de paysage il faut une bonne étude, un bon animateur sur le long terme et commencer par le plus facile". (M.Grandadam, président de l'intercommunalité de la Vallée de la Bruche)

Ce dernier point est particulièrement important pour mettre en œuvre des actions qui se "voient", pour mobiliser les habitants et les élus dans une forme de confiance autour de la capacité transformatrice du Plan de paysage.

#### **Plan de paysage des Hautes Vosges (fin des années 1990 début années 2000)**

Ce plan de paysage porte une double entrée, celle de la mutation du territoire autour de la désindustrialisation de l'industrie textile (friches, infrastructures hydrauliques) et celle de la mutation du système agricole. Il se met en place autour d'un diagnostic sur les questions portées par le territoire et de thèmes de réflexion, en s'appuyant une démarche de projet comprenant des "dialogues de gestion" entre les différents acteurs (agricoles, touristiques, friches, Département), un Plan stratégique (articuler les enjeux à une échelle pertinente en terme de territoire et de gouvernance) et des fiches actions thématiques et territorialisées (à l'échelle de la Commune) avec l'intégration des actions dans les documents d'urbanisme.

Sur ce même territoire, un Plan de paysage énergie se met en place sur la question sensible des paysages de l'après ski (récurrence des stations fermées dans les Vosges) pour laquelle le paysage pourrait permettre d'apaiser le débat. Il porte aussi un Plan de paysage sur le SCoT expérimental des Vosges Centrales.

#### **Parc naturel régional des Ballons des Vosges**

Le Parc, en révision de Charte 2027-2042, dispose d'une entrée paysagère très forte avec la majorité du territoire couverte par un Plan de paysage. Il possède ainsi de nombreux outils pour penser le projet à partir de la ressource paysagère de manière efficace. Dans de nombreux domaines, ces éléments ont aboutit concrètement à des transformations concrètes sur le territoire.

D'une manière générale, la démarche paysagère est aujourd'hui intéressante à activer dans un contexte où les questions de mutations des territoires en lien avec le changement climatique sont complexes et cristallisent des

tensions. Elles nécessitent des regards nouveaux et collectifs à partir d'une démarche transversale et ancrée dans le fonctionnement des territoires. Les Plans de paysages ont 30 ans et possèdent donc une expérience qui les rend pertinents sur les territoires pour répondre à la double injonction d'urgence et de temps long des transitions. Ils amènent à des hypothèses paysagères nouvelles qui peuvent être mobilisées au travers de projets, mais aussi de documents cadres comme les Plans d'adaptation au changement climatique. Les Plans de paysage nécessitent cependant une volonté politique de mise en œuvre et un portage qui implique un travail d'acculturation avec les élus. La révision de Charte, l'approche des élections, les projets transformateurs, etc... sont des moments clés dans les Parcs pour cela.

## II. RÉDIGER UN CAHIER DES CHARGES POUR UN PLAN DE PAYSAGE

### Les enjeux du cahier des charges pour un Plan de Paysage

Par Nicolas Sanaa, aménagement du territoire FPNRF et Estelle Carlier, paysagiste-concepteur et docteur en sciences territoriales

Le cahier des charges va permettre de définir les enjeux et les objectifs du Plan de paysage, dans les limites des financements engagés pour mettre en œuvre cette démarche. Il est essentiel de mettre en œuvre des Plans de paysage ambitieux mais réalistes en prenant en compte les contraintes (techniques, budgétaires, réglementaires, environnementales, etc.), en structurant ses exigences fonctionnelles (objectif du plan de paysage, transformations attendues du territoire) et en incluant des critères de réussite à l'aide d'indicateurs mesurables. Ainsi, il peut être intéressant de préciser ce que le Plan de paysage n'a pas vocation à traiter.

Dans les Parcs, le paysage est la traduction d'un projet local qui entend répondre aux besoins des habitants à partir des ressources locales. Il s'appuie sur la Charte et le Plan de Parc qui sont, de fait, le porté à connaissance de l'élaboration d'un Plan de paysage porté par un Parc. Ils définissent les enjeux du territoire et ses objectifs en matière de biodiversité, valorisation du patrimoine, amélioration du cadre de vie, etc. qu'il est essentiel de transmettre dans le cahier des charges.

Le projet local bénéficie d'une assistance à maîtrise d'ouvrage grâce à l'appui pluridisciplinaire de l'équipe du Parc et à la mobilisation d'experts. Les Parcs possèdent ainsi des compétences transversales pour porter un Plan de paysage, il peut s'appuyer sur différents chargés de mission thématiques. Il est cependant nécessaire de trouver l'échelle, la maille pertinente pour le mettre en œuvre afin de pouvoir prendre en compte les spécificités territoriales.

La mobilisation des habitants et acteurs du territoire est essentielle dans un Plan de paysage et à cadrer dans le cahier des charges, en termes de gouvernance et d'instance collective à mettre en œuvre. Cette mobilisation, métissée du point de vue sociologique a pour but de recueillir les attentes spécifiques et d'engager les acteurs dans le Plan de paysage sur le long terme. L'animation durable du Plan de paysage et son portage sont en effet des facteurs de réussite majeurs.

→ **Structure classique d'un cahier des charge** : Introduction : contexte et objectifs / Exigences fonctionnelles et techniques / Organisation et gouvernance / Planning et budget / Annexes

→ Accueillir un **Atelier Hors les murs** pour préfigurer un Plan de paysage ou pour l'animer et enclencher des actions sur le long terme ?

→ **Animation du Plan de paysage sur le long terme** pour initier des dynamiques structurantes, avec le relais d'un animateur à prévoir dès le départ. Afin d'assurer la continuité, prévoir un document qui puisse être déclinable thématiquement et à disposition des acteurs et des chargés de mission dans une version résumée.

→ **Favoriser un travail de terrain**, en partie collectif, pour éprouver la qualité paysagère des lieux

→ **Donner envie aux paysagistes de répondre au cahier des charges**, en particulier dans les territoires où les bureaux d'études en paysage sont peu présents (caractère innovant de la démarche, spécificités paysagères du territoire, échancier de paiement tout au long de la démarche, portage, etc.)

### Quelles attentes sur le volet biodiversité des Plans de paysage ?

Par Kathleen Monod, OFB

Le volet "Biodiversité" des Plans de paysage étant nouveau, certaines questions peuvent se poser concernant l'équilibre à atteindre entre connaissance, formulation des objectifs et conception du plan d'actions, notamment

vis-à-vis du bureau d'étude qui accompagne le porteur de projet. Il n'y a pas encore de retours d'expérience directement issus de cette spécialité de l'appel à projet sur les Plans de paysage. Cependant certaines initiatives comme celles du PNR de la Haute Vallée de la Chevreuse ou d'autres plans de paysage "généralistes" ont d'ores et déjà mobilisé d'importantes ambitions en la matière. Sur cette base, quelques idées forces peuvent sans doute être relevées, comme :

→ Rappeler le **contexte environnemental** en lien avec les dynamiques territoriales, en regard des pressions constatées (comme celle de la fragmentation des milieux) et des enjeux de biodiversité identifiés, en particulier des trames écologiques

→ Assurer un **diagnostic de qualité concernant la biodiversité** en mobilisant des données complémentaires à celles issues des couches cartographiques de la base nationale des espaces protégés et de l'INPN et provenant d'acteurs du territoire. Ces acteurs sont en effet en capacité de fournir des données naturalistes mais aussi leur analyse et leur traduction territoriale. Pour cela, des entretiens peuvent être nécessaires et le cahier des charges ne doit pas les négliger.

→ Demander une **cartographie croisée** des enjeux de biodiversité et de paysage afin de spatialiser les enjeux en transversalité, ainsi que des **livrables dédiés** comme des cartographies dynamiques ou des portraits "vivants" et "vécus". Ces éléments de diagnostic doivent être partagés.

→ Solliciter une **capacité d'anticipation et de projection à long terme** (plus de 10 ans), voire de prospective territoriale qui est à intégrer à tous les niveaux du Plan de paysage, et notamment dans les Objectifs de Qualité Paysagère, et le Plan d'action.

→ Veiller en amont à la **coordination et à la cohérence du plan de paysage avec les objectifs** figurant dans les documents de gestion existants (réserve naturelle, sites N2000, RCFS, etc.).

## Retour d'expérience Parc naturel régional du Haut languedoc

Approche avec l'eau comme fil conducteur de la démarche avec pour point d'entrée les trames écologiques qui font le lien entre paysage et biodiversité sur l'aspect des trames et des milieux.

→ **Importance du temps long.** L'élaboration d'un Plan de paysage sur moins de 3 ans est compliquée, en particulier pour le diagnostic concernant la biodiversité (besoin d'une année pleine de données) et l'élaboration de la stratégie (1 ans) qui ne sont pas compressibles.

→ **Importance de la co-animation** et des liens partenariaux avec les acteurs déjà présents sur le territoire (agences de l'eau, associations)

→ Capacité des bureaux d'études à être **force de proposition et à animer** le Plan de paysage

→ **Objectif de Qualité paysagère** comme un impondérable avec la spatialisation du volet biodiversité et une éventuelle capacité de "redirection" et de transformation / à de futurs projets d'aménagement

→ Groupement présenté comme une **équipe** et non comme une somme d'experts afin d'assurer une transversalité entre les disciplines.

→ **Concertation habitante** : proposer une mobilisation habitante minimum mais laisser une certaine latitude au bureau d'étude afin qu'il puisse être force de proposition sur cette question et amener de nouveaux outils. Ce volet peut permettre à certains bureaux d'étude de se démarquer des autres

**Directeur de publication :**

Eric Brua, Directeur de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France

**Conception et Animation :**

Nicolas Sanaa, Aménagement du Territoire FPNRF

**Synthèse :**

Estelle Carlier, paysagiste-conceptrice.

Fédération des Parcs naturels régionaux de France  
27 rue des Petits Hôtels – 75010 Paris  
Tél 01 44 90 86 20 – Fax 01 45 22 70 78  
info@parcs-naturels-regionaux.fr

POUR EN SAVOIR PLUS  
SUR LES PARCS NATURELS REGIONAUX,  
 [www.parcs-naturels-regionaux.fr](http://www.parcs-naturels-regionaux.fr)

 Rejoignez-nous  
sur les réseaux sociaux |  fb.com/federationPNR |  @FederationPNR

