

Compte-rendu de la réunion « Modification du SCoT – Architecture et Paysage »
du 29/03/2022

Etaient présents : M. Patrick BOUILLON, Mme Isabelle CHALUMOT, M. Jacky COMTE, M. Cyrille BRUNET, M. David CORDEIRO, M. Romuald COSSON, M. Cédric DAGUIN, M. Jean-Marc POMMIER, M. Daniel THERVILLE, Mme Dominique ZANETTO, M. Pierre-Louis BOUCHARD, Mme Maud BALADIER.

Etaient excusés : M. Pierre BERTHIER, M. Éric BOURDAIS, Mme Chantal CHAPPUIS, M. Guillaume CHAUVEAU, M. Jean-Claude DUCARRE, M. Roger DURAND, M. Cédric FRADET, Mme Sylvie GOURY, M. Bernard GRISARD, Mme Edith GUEUGNEAU, M. Christian LAVENIR, M. Georges MATHIEU, Mme Annie-France MONDELIN, M. Philippe PAPERIN.

Pour rappel, l'ordre du jour était le suivant :

1 - Installation

- Tour de table
- Ordre du jour
- Présentation des modalités de travail des élus sur les modifications à apporter au SCoT

2 - Modification du SCoT : Séance de travail sur le thème "Architecture et Paysages"

- Atelier "perception paysagère"
- Atelier "prospective paysagère"
- Enjeux du SCoT actuel
- Présentation des outils à mobiliser et des possibilités de modification

3 – Actualités

- Lancement de la concertation
- Conférence des SCoT et projets de décret de la loi Climat
- Loi 3DS
- Aires d'influence paysagère (Mont-Beuvray et Charolais-Brionnais)
- Projet d'arrêté concernant l'examen au cas par cas

1. Introduction de la réunion

La réunion débute par l'accueil et la présentation de l'ensemble des membres. Une introduction est réalisée par le vice-président chargé du SCoT, M. David CORDEIRO.

Il est rappelé le déroulement du processus de modification du SCoT du Pays Charolais-Brionnais entamé en 2020. Conformément à la loi, le SCoT a fait l'objet d'une évaluation qui a amené à la décision des élus de maintenir en vigueur le document, tout en procédant à sa modification. Le rapport d'évaluation a fait émerger plusieurs thématiques sur lesquelles

une évaluation est attendue, dont l'amélioration des prescriptions relatives à la protection des paysages et du patrimoine.

Afin d'associer le plus en amont possible l'ensemble des acteurs du territoire, une concertation préalable du public a été ouverte. Le dossier de modification est dès lors mis à disposition du public sur le site internet et au siège du Pays Charolais-Brionnais. Le public, informé par annonces légales, devrait continuer à être associé à la réflexion jusqu'en juin avec l'organisation d'une réunion publique de concertation.

La présente réunion est la première d'une série de quatre réunions qui s'étaleront jusqu'en juin. Les trois prochaines réunions porteront sur le thème des énergies renouvelables, de la politique commerciale et des mobilités. Chaque réunion vise à faire émerger du débat entre les élus une position commune sur chacun des sujets abordés. Le résultat de ces échanges sera plus largement présenté à l'ensemble des élus du Pays au cours d'une conférence des maires organisée dans le courant du mois de juin.

2. Atelier perception paysagère

La préservation du paysage est l'un des grands objectifs du droit de l'urbanisme et tout SCOT a l'obligation de déterminer les conditions de sa préservation et de sa valorisation. Il s'agit d'un sujet transversal qui touche un grand nombre de thèmes traités dans le SCOT (attractivité, énergie, lutte contre l'artificialisation, tourisme, commerce, etc.). Un traitement qualitatif et partagé de cet objectif facilitera le lien avec la démarche UNESCO et le plan de gestion qui y sera associé.

La notion de paysage a évolué depuis une vingtaine d'années. Elle n'est aujourd'hui plus uniquement abordée au travers d'une approche dite « monumentale » mais veille au contraire à entrer dans le champ du quotidien et de l'ordinaire. Selon la définition posée par la convention européenne du paysage et codifiée dans le Code de l'urbanisme, le « paysage » doit, dans un SCOT, 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 leur interrelation ». Cette définition contient les trois dimensions du paysage : la dimension sensible et subjective, la dimension partagée et objective et la dimension dynamique.

L'enjeu du premier atelier était donc d'élaborer, en confrontant les perceptions des élus, une vision commune du paysage, entendu comme projection culturelle collective. L'atelier « perception paysagère » consistait donc à présenter aux élus des photographies de paysages hétéroclites. La moitié d'entre elles étaient prises dans le Pays Charolais-Brionnais tandis que l'autre moitié était constituée de paysages extérieurs. Les élus devaient alors déterminer pour chaque photographie si elle avait été prise dans le Pays Charolais-Brionnais ou s'il s'agissait d'un paysage extérieur et expliquer leur réponse. Cette comparaison devait permettre de faire apparaître les attributs communs à l'ensemble des paysages du Pays Charolais-Brionnais, malgré leur grande diversité.

Plusieurs attributs caractéristiques des paysages du Pays Charolais-Brionnais ont donc été relevés : caractère rural, prairies bocagères utilisées pour l'élevage de bovins de race charolaise, association d'arbres de haut-jet et de haies basses taillées, arbres isolés, petite taille des parcelles, important réseau hydrographique, relief modéré et doux, fermes, architecture typique aux formes simples et aux toitures pentues constituées de tuiles d'argile, murs de pierres sèches...

Au contraire, le Pays Charolais-Brionnais, semble se distinguer par l'absence de relief important, de grandes parcelles mises en culture du fait d'un remembrement limité, de massifs forestiers importants, de parcelles cultivées, de toits en ardoise... La végétation s'y distingue de celles d'autres régions, notamment du Sud ou de montagne (cyprès, résineux...). Si les bovins de race limousine ne sont pas originaires de la région, ils tendent à devenir de plus en plus courants, au contraire des élevages de vaches laitières ou de moutons qui restent relativement rares.

Les paysages sur lesquels apparaissent des installations de production d'énergie renouvelable (champ photovoltaïque de Chalmoux et parc éolien de La Chapelle-au-Mans) sont spontanément identifiés comme extérieurs au Pays Charolais-Brionnais.

Cet inventaire a permis d'identifier le type de menaces qui pèse sur certains de ces attributs paysagers et de déterminer lesquels doivent impérativement faire l'objet d'une préservation.

Les élus font part de leur volonté de voir le bocage fortement préservé. Est soulevé le risque de disparition des prairies, conséquence de la transformation des fermes en exploitations céréalières, en particulier dans la vallée de la Loire. Pour des questions de mécanisation, le remembrement s'accélère, ce qui conduit à la disparition des bouchures (haies). Le rôle des arbres et des haies est pourtant largement reconnu dans la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses conséquences et pour la préservation de la biodiversité. Les chasseurs du territoire constatent le rôle important joué par les haies pour la faune et la flore et ont rapporté cette préoccupation aux élus. Se pose la question du rôle des agriculteurs dans la préservation des haies. Les agriculteurs étaient auparavant rémunérés pour arracher les haies alors que leur plantation est aujourd'hui financée. Il pourrait désormais être envisagé de payer les agriculteurs pour le travail d'entretien des haies. Les participants s'interrogent sur la nature des haies : les haies basses avec une taille à l'épaveuse au carré sont-elles une caractéristique paysagère à préserver ou est-il au contraire possible d'envisager de laisser les haies monter dans un objectif de protection de l'environnement ? David Cordeiro rappelle qu'un document d'urbanisme peut protéger les haies mais ne peut pas influencer sur leur forme.

Les murs en pierres sèches sont une autre des préoccupations des participants. Compte tenu du manque d'entretien, de transmission des savoir-faire et du prix élevé des travaux de restauration, ces éléments typiques du Brionnais disparaissent peu à peu.

Le sujet des cours d'eau, dont la forte densité est caractéristique du bocage, est abordé. Selon les participants, les cours d'eau sont étouffés et disparaissent sous la végétation à cause du manque d'entretien, causé par la sévérité de la réglementation sur l'eau.

Les élus regrettent la présence de plus en plus importante des toits en ardoise sur les constructions récentes, au détriment des tuiles de terre cuite rouges.

Ces constats font naître des interrogations sur la façon dont les règles de protection pourraient être mises en place. Comment des règles restrictives peuvent être conciliées avec l'atteinte des objectifs d'augmentation de la population inscrits dans le SCoT ? David Cordeiro soulève le fait qu'il n'est pas indispensable de chercher à attirer des habitants à tout prix et que, au contraire, préserver la qualité paysagère et architecturale du Pays Charolais-Brionnais revient à favoriser l'attractivité du territoire.

Des remarques apparaissent également sur la nécessité de différencier les règles de protection selon les territoires. Faut-il généraliser les règles de protection du bocage ou les réserver aux zones où il est particulièrement préservé ? Les règles ne doivent pas nécessairement être uniformes sur l'ensemble du Pays Charolais-Brionnais mais entrer en harmonie avec la diversité des paysages, des environnements...

Du fait de problèmes techniques, Éric Bourdais et Jacky Comte, présents à distance, sont contraints de quitter prématurément la réunion.

3. Atelier prospective paysagère

La convention européenne du paysage a introduit le concept d'objectifs de qualité paysagère, traduit dans le droit national par la loi ALUR de 2014. Ces objectifs sont définis comme la « formulation par les autorités compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ».

Ce concept s'appuie sur la dimension dynamique du paysage. Le paysage est en effet à la fois un témoignage du passé et un support d'avenir dans la mesure où il est modelé par les activités humaines (dynamique agricole, urbaine, énergétique...) dont il constitue le support. **La qualité paysagère est donc une question politique qui nécessite d'être débattue pour être identifiée et trouver un consensus sur les actions à mener.**

L'enjeu du second atelier est alors de passer de l'appréciation personnelle et subjective du paysage, à une réflexion partagée, un consensus sur les évolutions qui sont souhaitables et celles qui ne le sont pas concernant l'évolution du paysage. L'activité organisée consistait donc à choisir des éléments (maisons, réseaux de haies, activités industrielles, activités agricoles...) et à les placer sur un fond afin d'aboutir à la réalisation de deux paysages : celui souhaité à l'horizon 2040 et celui à éviter. Les élus ont été répartis en deux groupes et ont

rendu les réalisations suivantes (à gauche, paysage souhaité ; à droite, paysage non souhaité) :



Ces travaux font ressortir la volonté des participants de conserver dans le futur les éléments paysagers et architecturaux caractéristiques identifiés lors de l'atelier précédent. La mise en culture des espaces agricoles et la disparition des haies n'est pas souhaitée. De même, les élus affirment leur volonté de ne pas voir le paysage dégradé par des installations industrielles, notamment de production d'énergie, et des bâtiments d'architecture exogène.

4. Présentation des outils

Face aux besoins de modification du SCoT en matière de paysage (manque d'opérationnalité, difficultés de mise en œuvre au niveau des PLU, absence de mention du projet UNESCO...), des outils, qui pourraient être mentionnés dans le SCoT modifié afin de les intégrer aux PLU(i), ont été présentés aux élus :

- Insertion du périmètre du Bien inscrit et de sa zone tampon : Les élus débattent des contraintes qu'apportera éventuellement le projet UNESO et les mettent en balance avec les retombées économiques espérées. David Cordeiro rappelle que le classement au patrimoine mondial n'entraîne pas de contraintes supplémentaires en lui-même mais qu'il s'agit d'un projet de territoire, construit avec les acteurs du territoire (élus,

habitants, agriculteurs...) et constituant une opportunité à la fois pour la protection du patrimoine et le développement du tourisme sur l'ensemble du territoire.

- Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sur le thème du paysage et du patrimoine
- Intégration de la charte de qualité paysagère, urbaine et architecturale pour des prescriptions architecturales exigeantes
- Mobilisation de l'atlas des paysages de Saône-et-Loire pour la réalisation d'un diagnostic paysager
- Prise en compte des zones d'exclusion et de vigilance comprises dans les aires d'influence paysagère (AIP) portant sur le territoire : L'évocation des aires d'influence paysagères, que ce soit celle de Bibracte-Mont Beuvray ou celle demandée par le PETR du Pays Charolais-Brionnais à la DREAL pour le paysage culturel de l'élevage bovin, permet aux participants d'évoquer plus largement le sujet de l'impact paysager des énergies renouvelables. Certains élus font part de leur circonspection vis-à-vis des règles restreignant l'implantation de dispositifs de production d'énergie renouvelable pour des motifs paysagers. La protection du paysage risquerait de mettre en péril les objectifs nationaux de production d'énergie renouvelable. Des solutions pour diminuer l'impact, paysager et environnemental, des panneaux photovoltaïques sont évoquées. L'implantation est en effet à privilégier sur les sites qui n'ont pas de vocation agricole, que ce soit sur les sites pollués, en ombrière sur les parkings ou sur le bâti. Sur le bâti, notamment agricole, il est envisageable de privilégier les panneaux présentant une meilleure insertion paysagère (couleur tuile), malgré un léger surcoût et une baisse de rendement. Un effet d'aubaine est constaté avec le photovoltaïque sur les bâtiments agricoles. Cela influe sur l'implantation et la taille des bâtiments qui ont tendance à être dissociées des nécessités agricoles. David Cordeiro estime que la réalisation d'un PCAET à l'échelle du SCoT aurait permis de déterminer les besoins en énergie du territoire et de mieux planifier l'implantation des installations de production d'énergie renouvelable.
- Identification de sous-secteurs agricoles avec des règles de constructibilité plus contraignantes
- Proposition de zones agricoles protégées (ZAP) pour soustraire à la pression de l'urbanisation les terres agricoles les plus à enjeux
- Repérage des bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination : Dominique Zanetto fait part de l'expérience du PLUi de la Communauté de communes de Semur-en-Brionnais et des difficultés connues lors du repérage dans le document

d'urbanisme des bâtiments pouvant changer de destination. Des choix ont dû être faits car les bâtiments repérés comptent dans les objectifs de création de logements alors qu'il s'agit pour beaucoup d'annexes à des habitations déjà existantes. Le repérage permet toutefois en contrepartie de réduire les surfaces constructibles en les rationalisant sans prévoir de grandes extensions dans les villages.

- Définition dans le SCoT du caractère exceptionnel et de l'utilisation possible des secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL)
- Repérages « Loi Paysage » des articles L.151-19, L.151-23 et L.111-22 du Code de l'urbanisme (identification et localisation dans les PLU(i) d'éléments de paysages, espaces bâtis ou boisés pour des motifs patrimoniaux ou écologiques)
- Classement en espaces boisés classés (EBC) de bois et forêt, d'arbres isolés, de haies ou de réseaux de haies pour en interdire la suppression définitive
- Création d'emplacements réservés pour le gel des secteurs identifiés de restauration du réseau de haies
- Encadrement de la publicité (rappel de la possibilité pour les maires de protéger un immeuble remarquable et d'annexer aux PLU(i) un règlement local de publicité)

Il ressort de la présentation de ces outils la difficulté de se donner des règles communes sur les 129 communes couvertes par le SCoT, pour lesquelles les contraintes ne sont pas nécessairement les mêmes. L'exemple de la mise en culture des surfaces agricoles plus rapide dans le Val de Loire que dans le Brionnais est rappelé. Il est nécessaire de sectoriser les enjeux pour appliquer sur chaque partie de territoire des règles de protection adaptées.

Cédric Daguin regrette que la protection ne soit envisagée que sous l'angle de la contrainte.

5. Actualités juridiques

- Un certain nombre de mesures comprises dans la loi 3DS ont trait à l'aménagement du territoire. Elle permet notamment aux PLU(i) de délimiter des secteurs dans lesquels l'implantation d'éoliennes est soumise à conditions. Elle prolonge également de 6 mois le délai durant lequel la Conférence des SCoT peut faire parvenir sa proposition à la Région.
- La Conférence des SCoT de la Région Bourgogne-Franche-Comté s'est tenue le 9 février 2022. Cette réunion devait proposer des solutions de territorialisation infrarégionale des objectifs nationaux de diminution de l'artificialisation imposés par la loi « Climat et Résilience » (absence d'artificialisation nette en 2050 et réduction

de moitié jusqu'en 2031 par rapport aux dix années précédentes). Le PETR s'est opposé à la proposition adoptée qui vise à appliquer dans les bassins de vie des objectifs différenciés en tenant compte de multiples critères (dynamique du territoire, efforts déjà réalisés...).

- Les projets de décrets d'application de la loi « Climat et Résilience » entreprennent également de clarifier les dispositions de la loi, notamment l'échelle et les critères de territorialisation de l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN). Une nomenclature de l'artificialisation est proposée pour une application à compter de 2031. Les élus s'interrogent sur les moyens à mobiliser afin de parvenir à une conciliation entre l'objectif ZAN et le développement économique et démographique du territoire.
- Une aire d'influence paysagère (AIP) a été publiée pour le Grand Site de France « Bibracte-Mont Beuvray ». Les zones d'exclusion des projets éoliens et de vigilance renforcée comprennent une partie du Nord du territoire du Pays Charolais-Brionnais. Une demande d'AIP pour le paysage culturel de l'élevage bovin charolais, candidat à l'inscription sur la liste du patrimoine mondial, a été adressée au préfet de Saône-et-Loire le 17 septembre 2021 et approuvée au comité syndical du 14 février 2022.