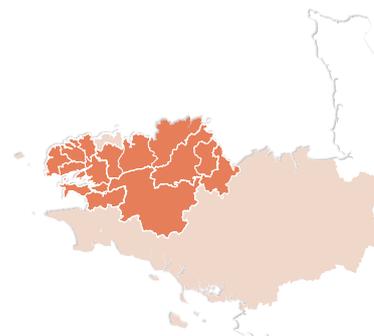
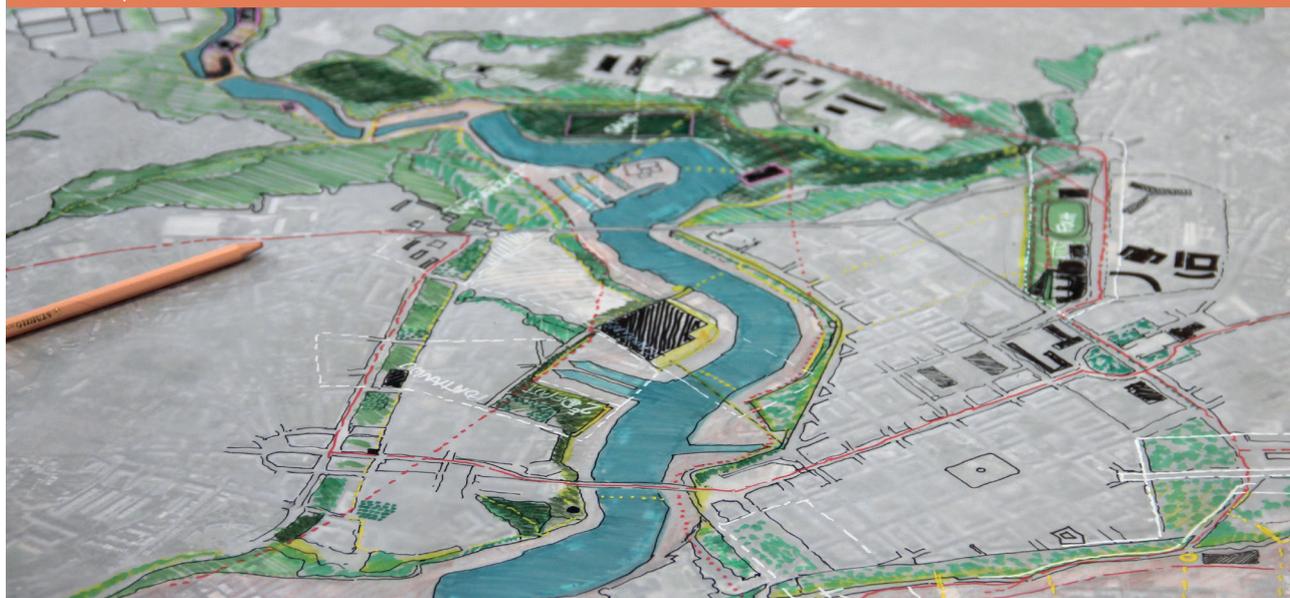


STRATÉGIE URBAINE ET PAYSAGÈRE, MODE D'EMPLOI



#02 | Septembre 2025 OBSERVATOIRE | Note d'analyse



Crédit : Adeupa



Pourquoi ?
Derrière le dessin,
quel dessin ?

Comment ?
Le cheminement
pour une collectivité
stratège



Quoi ?
Un cadre d'actions
sur-mesure

Une stratégie urbaine et paysagère permet aux décideurs publics de « se projeter », de **reprenre le contrôle sur la fabrique de la ville** pour « faire » ou « faire faire »... et non plus « laisser faire ». Élaborer une stratégie urbaine et paysagère, c'est permettre à la collectivité d'exprimer des ambitions, des défis (le « pourquoi ? »), puis d'établir une méthode et faire des choix précis d'orientations pour atteindre ces ambitions (le « comment ? ») et, enfin, de spatialiser divers projets opérationnels, hiérarchisés et phasés dans le temps (le « quoi ? »). **Une stratégie urbaine et paysagère est la concrétisation d'une vision, d'un récit, pour le futur de nos villes.**

Se doter d'une stratégie urbaine et paysagère présente plusieurs intérêts. Elle permet d'**intégrer l'ensemble des défis**, parfois contradictoires, auxquels les collectivités sont confrontées : défis climatiques, écologiques, démographiques, fonciers, économiques... Elle invite à **croiser les visions d'un ensemble d'acteurs**, mettant en partage un constat et des enjeux. Elle permet de **construire collectivement un récit fédérateur** sur le (ou les) périmètre(s) étudié(s). Elle **contribue au marketing territorial**, en formulant un destin clair et dynamique, propice pour capter des financements, mettre en confiance les investisseurs potentiels et répondre à divers appels à projet. Elle peut **faciliter l'adhésion de la population** à un projet, en rendant les citoyens – usagers de l'espace – acteurs des réflexions, ou en coopérant avec eux en les consultant ou les informant. Enfin, elle peut, le cas échéant, **alimenter les documents de planification.**

Élaborer une stratégie urbaine et paysagère, c'est donc se doter d'un **outil à la fois prospectif et opérationnel, à la fois politique et technique, toujours au bénéfice des citoyens.** Elle est par ailleurs évolutive dans le temps et s'adresse à toutes les parties prenantes de la fabrique de la ville (élus – communaux, intercommunaux, départementaux ou régionaux – , services techniques, financeurs, investisseurs, partenaires institutionnels, aménageurs, opérateurs immobiliers, bailleurs sociaux, entreprises et citoyens). Sa forme n'est pas figée, ni déterminée : cela peut être un schéma à main levée comme un plan numérique très détaillé. **C'est avant tout une démarche.**

Pourquoi ? La nécessité d'une vision d'ensemble

Une stratégie urbaine et paysagère : de quoi parlez-vous exactement ?

Une stratégie urbaine et paysagère peut porter différents noms : schéma de référence, schéma directeur, plan-guide, étude grand angle... Libre dans sa forme, elle est également libre dans sa dénomination. Elle n'est pas un outil obligatoire et réglementaire mais constitue un levier considérable pour définir une trajectoire désirable pour le (ou les) périmètre(s) étudié(s). En quelques points clés, une stratégie urbaine et paysagère c'est :

- **Un document intermédiaire s'intercalant entre les documents de planification** (schéma de cohérence territoriale, PLU, ...) et les études pré-opérationnelles (projets d'aménagement, immobiliers, paysagers, d'espace public ou de mobilité...);
- **L'affirmation et le partage d'un parti pris d'aménagement et de développement;**
- **Une démarche prospective**, conjuguant le court terme opérationnel (intégrant ou questionnant les projets en cours), le moyen terme (avec les projets à lancer prochainement) et le long terme stratégique;
- **Une réflexion évolutive dans le temps, qui n'est pas figée**, mais qui, au contraire, peut être amendée et actualisée³.

Derrière le dessin, quel dessein ?

La métamorphose d'une ville ne se fera pas en un jour. Un projet urbain, c'est au moins dix ans de mise en œuvre. Et, on considère que **les opérations neuves ne représentent que 1 % de renouvellement de la ville chaque année en France** (aujourd'hui, c'est même plutôt 0,85 %/an). Il faudra donc faire, essentiellement, avec le déjà-là. La transformation de tout espace urbanisé, nécessite, pour commencer, de la réflexion, notamment pour répondre aux nombreuses transitions qu'il s'agit d'engager⁴. Cette réflexion doit inviter à imaginer plus pour consommer moins (et en termes d'aménagement urbain, cela passe notamment par **une consommation d'espaces** naturel, agricole et forestier – Enaf – **atténuée**). Il s'agit également de réfléchir davantage afin d'impacter le moins possible (et notamment d'**adapter nos espaces** : le bâti existant, en priorisant le renouvellement urbain comme moteur de développement ; et nos espaces publics et paysagers en désimperméabilisant ou renaturant les espaces). La finalité est bien de garantir **de réels bénéfices**

3. Voir en ce sens [le bilan de mi-parcours du schéma de référence Lannion 2030 \(de 2017\) qui a été actualisé en 2025 avec sa version « Lannion 2040 »](#)

4. Voir l'[Ouest breton en transitions #1 et #2](#) pour un panorama d'ensemble des transitions à engager

pour les citoyens. Concrètement, cela peut apporter des économies d'énergie, des architectures, espaces publics ou paysagers plus adaptés à leur environnement et aux modes de vie.⁵

La transformation d'une ville est une entreprise éminemment complexe, qui nécessite bien souvent d'activer plusieurs leviers en simultané pour engager le changement. Elle convoque nécessairement de nombreuses dimensions, champs d'expertises et acteurs. C'est pourquoi il est nécessaire d'établir *in fine* **un phasage et une priorisation des actions** (pouvant s'articuler selon une matrice à double entrée : *priorité dans le temps* – au regard de l'agenda politique, du défi des transitions – , et *difficulté de mise en œuvre* – que ce soit pour des raisons techniques, financières, d'acceptabilité⁶...).

Sans stratégie urbaine et paysagère, la ville prend le risque de n'être qu'une juxtaposition d'éléments, sans grande cohérence ni prise en compte de son environnement (à l'image de l'urbanisme de zones, créant des poches monofonctionnelles sans liens, ni au territoire ni entre elles). Aux origines, les villes sont nées de la nécessité d'échanges et d'interactions entre les individus⁷. L'intrication des fonctions et des usages est l'essence même des villes. Dit autrement, il est essentiel de favoriser les mixités fonctionnelles, d'usages et de publics (inclusivité). L'objectif final d'une stratégie urbaine et paysagère est de **donner de la visibilité** tant aux citoyens qu'aux élus, tant aux acteurs publics que privés, afin de **garantir un cadre de vie désirable et convivial** pour accueillir convenablement ses habitants, actuels et futurs, dans un monde atténué,

adapté et résolument heureux. Se doter d'une stratégie urbaine et paysagère, aussi modeste soit-elle, c'est bien **affirmer un dessein, un destin commun.**

Où ? Quel(s) périmètre(s) de réflexion et d'action ?

Avant d'engager la stratégie urbaine et paysagère, il est nécessaire de définir un ou plusieurs périmètres d'étude. Classiquement, **un emboîtement d'échelles** est considéré, de la plus grande taille à la plus petite (tailles XL, L et S) :

- **Taille XL** : un ou des **périmètres de réflexion** élargis. Cela peut être, selon le sujet, le bassin de vie, le bassin versant, un périmètre économique...
- **Taille L** : usuellement, c'est le **périmètre principal** de la stratégie urbaine et paysagère, c'est le **périmètre d'action**. Il peut correspondre, selon les cas, à un centre-ville/centre-bourg, ou bien correspondre à l'entièreté de la commune, mais il peut également s'agir d'un quartier spécifique voire d'un grand territoire tel qu'un bassin versant.
- **Taille S** : en complément, il est possible d'avoir des **secteurs plus resserrés, de zooms, de focus**, au sein du périmètre d'action. Il peut s'agir par exemple d'un secteur spécifique pouvant ensuite alimenter une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) au sein du plan local d'urbanisme.

L'essentiel est de s'accorder entre acteurs sur les espaces que l'on souhaite étudier, repenser et développer. Encore une fois, cette notion de périmètres est souple. Ils peuvent être amenés à évoluer au cours de l'étude, et parfois être eux-mêmes réinterrogés. L'objectif est de faire atterrir la vision, de la traduire en des projets situés.

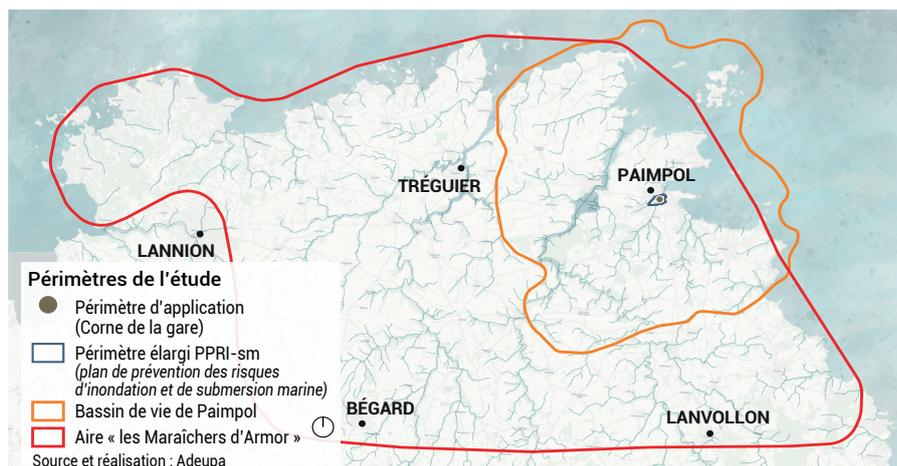
5. Voir le réseau Planif et Territoires Bretagne, [carte des projets inspirants en Bretagne](#), DDTM29

6. *Op. cit.* [Lannion 2040](#), partie « priorisation et hiérarchisation des actions par les élus »

7. Voir à ce sujet Peter Frankopan, *Les métamorphoses de la Terre – L'humanité et la nature. Une nouvelle histoire du monde*, chapitre 4, 09/2024

L'emboîtement d'échelles au sein d'une étude urbaine et paysagère

Paimpol, Résilience(s), 2024



Comment ? Le cheminement pour une collectivité « stratégique »

Les « règles du jeu » : la démarche Adeupa, pas à pas

Comme précédemment évoqué, se doter d'une stratégie urbaine et paysagère c'est **s'interroger sur les ambitions qui précèdent la mise en œuvre**. Il s'agit d'y croiser un ensemble de politiques publiques (habitat, aménagement du territoire, mobilité, culture, santé, économie...) avec les socles urbains et paysagers qui font la particularité d'un territoire. Prendre en compte les paysages (urbains et naturels), c'est **combiner une analyse tangible des milieux avec une analyse sensible (experte, d'usage et culturelle)**. Après s'être accordé au préalable sur le (ou les) périmètre(s), la méthode d'élaboration d'une stratégie urbaine et paysagère s'appuie sur 3 grandes étapes :

- **Un état des lieux partagé** à partir de données statistiques, spatiales ou programmatiques. L'état des lieux porte sur des thématiques ciblées comme la socio-démographie, l'économie, le commerce, l'habitat, les patrimoines, le foncier, les équipements, le tourisme, les mobilités, le paysage, l'environnement... L'état des lieux ne recherche pas l'exhaustivité ici mais sélectionne plutôt les thématiques réellement pertinentes, **porteuses d'enjeux** (permettant de répondre aux questions « *qu'est-ce qui est en jeu ?* », « *que pouvons-nous gagner ? ou perdre ?* »). Ce volet constitue alors ce que l'Adeupa a pour habitude de nommer un portrait composite. Celui-ci est complété de **l'analyse des projets en cours** (afin de savoir « *d'où l'on vient ? où on en est ?* »). L'analyse des documents-cadres, des études thématiques ou sectorielles récentes contribue également à esquisser une première trajectoire. La page est loin d'être blanche au commencement d'une stratégie urbaine et paysagère.

- **La recherche de stratégies de développement** : les scénarios prospectifs permettent de hiérarchiser les orientations et objectifs (répondant directement aux différents enjeux listés dans l'état des lieux), de localiser les éléments de programme (« *imaginer où l'on va* »). La fabrique de la ville a considérablement évolué ces dernières années. De nouveaux modèles sont à développer. Face à davantage d'incertitudes, d'imprévisibilité et d'enjeux, il faut **élaborer des scénarios, des hypothèses**. Se doter d'une stratégie urbaine et paysagère, c'est s'autoriser à répondre aux enjeux globaux localement.
- **La schématisation du projet** propose une représentation spatiale simplifiée des enjeux d'aménagement et de programmation, pouvant également servir de document de communication. Encore une fois, le mode de représentation et le niveau de détail sont libres et variés (voir quelques exemples dans le bandeau ci-dessous).

Pilotée par les élus et menée par les techniciens, c'est **une démarche itérative, faites d'allers et retours**. Une stratégie urbaine et paysagère ne se construit pas en une fois.

Proposer de nouvelles formes urbaines plus mixtes (mixités générationnelle et sociale) pour répondre aux besoins en logement, aux différentes étapes du parcours résidentiel (qualités intérieures et extérieures des logements, formes urbaines, typologies, espaces partagés...).

Donner envie aux habitants de venir, vivre, habiter, travailler, consommer en ville en affirmant l'identité locale (culturelle, sociale...), en révélant les patrimoines (architecturaux, urbains, paysagers, vivants) à un large public.

Imbriquer les échelles, et instaurer des complémentarités entre centre-ville et périphéries, entre espaces urbanisés et espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et littoraux.

Traiter les lisières de l'urbanisation et valoriser les paysages : préserver les panoramas, limiter les pressions foncières aux abords des espaces naturels et développer des usages et spécificités locales dans les lisières.*

*Voir la revue Urbanisme n°81 hors-série, Espace(s) public(s) en débat(s), article « La lisière comme levier de création d'espaces publics » par Michel Desvigne, avril 2025

Les études urbaines de l'Adeupa : depuis 50 ans, des animations et des modes de restitution adaptés

SÉLECTION DE RÉFÉRENCES



Étude de la rive droite de la Penfeld : Recouvrance (1997)

Mode de restitution : rapport d'étude



Étude Penfeld 2050 (2016)

Animation : club projet urbain et paysage
Fnau 2011, exposition grand public
Mode de restitution : rapport d'étude, poster,
œuvres de l'artiste Gwendal Lemercier, vidéo



Brest Cœur de métropole (2018)

Animation : Balade urbaine + Carnet
Mode de restitution : rapport d'étude, poster,
vidéo, maison du projet

Être exigeant sur l'architecture des constructions et sur l'aménagement des espaces non bâtis, tant pour les lieux emblématiques que pour la ville ordinaire. **Trouver des solutions adaptées localement, plus vertueuses** à la fois en qualité, en matériaux (réemploi, recyclage, bio – et géosourcés) et en coût global (sur l'ensemble du cycle de vie d'une construction).

Intensifier la ville en identifiant les potentiels de renouvellement urbain (friches, réhabilitation, démolition-reconstruction) propices à la transformation qualitative des espaces et tissant des liens avec l'existant.

Faire avec le déjà-là : identifier les potentiels d'évolution et d'optimisation des formes urbaines existantes (tissu pavillonnaire, zone commerciale, équipement...).

Équilibrer densité bâtie et présence de nature : prévoir des espaces de respiration dans une ville plus dense, plus perméable, ménageant le vivant humain et non-humain.

Recomposer les modes de déplacement en questionnant l'omniprésence de la voiture **et mieux partager les espaces publics pour tous les modes**, favorisant les usages dans la ville des proximités.

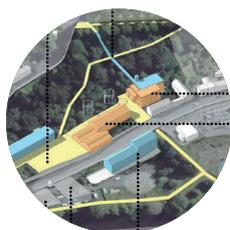
Créer des espaces publics conviviaux, pour tous, avec des aménagements privilégiant leur polyvalence d'usage, leur lisibilité et une simplicité de conception. **Faire vivre les équipements depuis l'espace public, les faire participer à la vie quotidienne.**

Développer un urbanisme favorable à la santé en maximisant le bien-être en ville, en minimisant l'exposition aux facteurs de risque sanitaire et en adaptant l'offre de santé aux besoins du territoire.

Penser la réversibilité des espaces, soit l'évolution des usages et des lieux dans le temps (chronotopie : jours/nuits, semaines/week-ends, hiver/été...), les aménagements transitoires, l'animation, l'évènementiel mais aussi la mutualisation ou l'hybridation des usages.

...pilotée par les élus et menée par les techniciens

Une démarche itérative, faites d'allers et retours...



Saint-Brieuc 2040 (2021)

Animation : réunion publique, table-ronde
Mode de restitution : rapport d'étude, poster, modélisations 3D, articles de presse



Étude Lannion 2030 (2017)

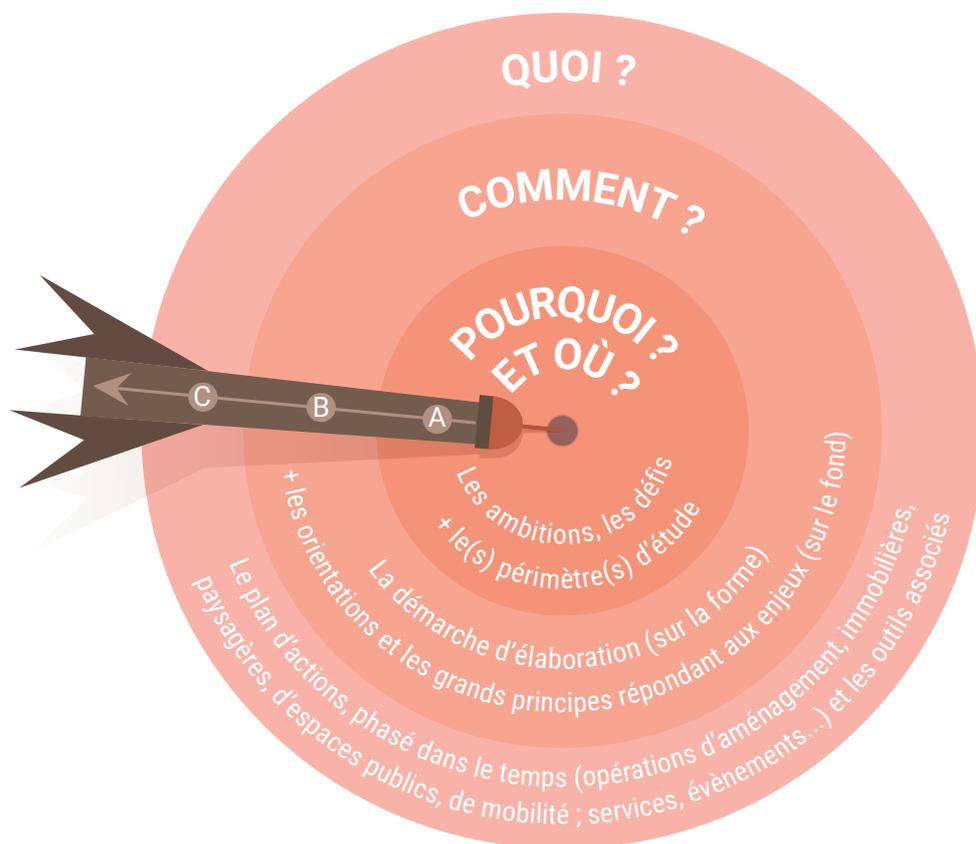
Animation : atelier citoyens et élus, balades urbaines, réunions publiques
Mode de restitution : rapport d'étude, poster « Lannion 2040 », vidéos, maison du projet



Paimpol Résilience(s) (2024)

Animation : 25 entretiens avec des acteurs
Mode de restitution : rapport d'étude, vidéo, articles de presse

Une stratégie urbaine et paysagère : se poser les bonnes questions, dans l'ordre



Ouvrir la « boîte à idées » avant la « boîte à outils »

Comment expliquer que les choses ne se déroulent pas comme prévu dans ma ville ? Comment expliquer pourquoi d'autres communes sont capables de réussir là où ma commune échoue ? Un modèle conceptuel existe pour « inspirer l'action¹ » :

- A** Il est fondamental d'établir le « pourquoi » (les ambitions, les défis, donnant les grands axes thématiques de la stratégie) et le « où » (situer le ou les périmètre(s) d'étude sur lequel établir sa stratégie),
- B** Puis le « comment » (tant sur la forme — la démarche d'élaboration — que sur le fond, en précisant les enjeux, les orientations et les grands principes qui répondent et permettent d'atteindre les ambitions fixées). Les 12 principes synthétiques illustrés sous ce rabat énumèrent de manière non

exhaustive certains des thèmes majeurs qu'il convient d'aborder au sein d'une stratégie urbaine et paysagère.

- C** Et, enfin, le « quoi » (le plan d'actions, notamment les opérations d'aménagement, immobilières, paysagères, d'espaces publics ou de mobilité, mais aussi les actions immatérielles comme des services, des événements... Chaque action étant alors phasée dans le temps et adossée au bon « outil » pour la mettre en œuvre²).

Le bon outil, aussi perfectionné ou efficace soit-il, ne remplacera pas la bonne idée.

2. D'autres observatoires de l'aménagement développeront plus particulièrement la question des outils de l'aménagement et leur mise en œuvre. La liste des outils est vaste et variée : d'observation, de planification, de maîtrise foncière, d'études et de conception, d'aménagement, de maîtrise d'œuvre, de financement et de fiscalité, de concertation, de communication... Il est possible d'explorer le portail [Outils de l'aménagement](#) du Cerema pour un aperçu général.

1. Voir le principe du « cercle d'or », adapté ici, et développé par le conférencier et auteur américain Simon Sinek, « [How great leaders inspire action](#) » (09/2009) et son livre *Start with Why*, Portfolio Trade, 2011

Espérer répondre aux enjeux globaux en faisant l'inverse est une impasse : répondre au « quoi », puis au « comment » et enfin au « pourquoi ». En caricaturant : ce n'est pas nécessairement le foncier aisément mutable en une opération immobilière (le « quoi »), créant des logements supplémentaires en réponse aux besoins d'habitat (le « comment »), qui redynamisera le bourg et garantira une nouvelle dynamique d'attractivité (le « pourquoi »). Ce type d'action sera possiblement une composante du tout, potentiellement pertinente, mais encore faut-il avoir défini le tout, la trajectoire, le cadre global. Cela permettra par exemple d'affiner la localisation de cette opération, de préciser quelles typologies créer, avec quelles qualités paysagères et d'espaces publics aux abords, quelle offre de services et équipements à proximité existe ou est à créer, etc. Dit autrement, il s'agit bien de partir du « pourquoi ». **C'est la nécessité d'une vision d'ensemble** (voir la partie « Pourquoi ? » ci-contre).

Quoi ? Un cadre d'actions sur-mesure

Une démarche combinant des approches multiples

Dans son déroulé et son contenu, une étude urbaine et paysagère peut mêler et combiner :

- **Une approche pratique** (« *quel besoin et où ?* ») ce qui correspond à un référentiel foncier, parfois appelé schéma directeur foncier, étude du gisement foncier ou stratégie foncière,
- **Une approche typo-morphologique** avec une analyse des formes urbaines, des typologies architecturales et de leur distribution dans la ville,
- **Une approche écologique** étudiant les milieux et mêlant l'analyse des socles géomorphologique (science des reliefs), pédologique (science des sols), hydrique...
- **Une approche sensible** faisant appel aux perceptions, au rapport du corps à l'espace,
- **Une approche par les usages**, en s'intéressant à la pratique des lieux, et par la culture, en convoquant les représentations du territoire dans la peinture, la littérature, la musique, dans la mémoire...,
- **Une approche prospective** en élaborant

des fictions, des scénarisations, des hypothèses,

- **Une approche participative** aux différentes étapes du projet et sous différentes formes : réunions publiques d'information, co-construction du projet (avec des citoyens, des scolaires, des élus, des techniciens, des acteurs économiques...), des balades urbaines et visites de sites...,
- **Une approche comparative** en s'inspirant de réalisations ou démarches similaires, locales ou d'ailleurs (parangonnage),
- **Une approche pré-opérationnelle** : donner à voir concrètement ce que les hypothèses peuvent donner (études capacitaires, faisabilité programmatiques et financières, hypothèses de montage opérationnel).

Stratégies foncières et urbanisme de projet

Dans un monde idéal, chaque commune devrait être dotée d'une stratégie urbaine et paysagère ainsi que d'une stratégie foncière afin de lui garantir un développement harmonieux et clairvoyant. **La stratégie foncière est un des éléments constitutifs – parmi d'autres – pour aboutir à une stratégie urbaine.** La stra-

tégie foncière alimente la stratégie urbaine.

Les réflexions développées dans la stratégie urbaine ou la stratégie foncière peuvent alimenter les documents de planification comme les PLUI. Les limites entre planification et projet urbain sont ténues. Les exercices de planification adoptent de plus en plus des démarches de projet (ateliers de co-construction, définition de stratégies communales, visites de terrain...).

Dans l'Ouest breton, **les EPCI se structurent actuellement, peu à peu, avec des services fonciers socles.** Ceux-ci ont pour ambition de se doter de véritables outils de veille foncière, pérennes dans le temps et transversaux aux différents services techniques.⁸

8. De prochains numéros de l'observatoire de l'aménagement détailleront le contenu d'une stratégie foncière

Lannion : les quais d'Aiguillon réaménagés

Pourquoi ? Améliorer la convivialité en centre-ville, affirmer une alliance des deux rives, renouer avec la maritimité, etc.

Comment ? La méthode : le schéma de référence Lannion 2030 (Adeupa), Action Cœur de Ville 2018-2026, des ateliers participatifs avec les habitants et commerçants, des échanges avec des associations référentes sur différents types d'handicaps, de l'urbanisme transitoire pendant 6 ans (« Quai des possibles »), étude plan-guide rives du Léguer (Phytolab, 2022), étude stationnement (Axurban, 2019)

Quoi ? Un étude de maîtrise d'œuvre (A3 Paysage, 2023), travaux de réaménagement des quais d'Aiguillon, inaugurés en avril 2025.¹

1. Voir [le reportage vidéo de TV-Trégor](#), mai 2025



Avant

Après

Pour aller plus loin

Avec l'Adeupa



[Brest Port 2040](#)
Juin 2020



Carte des paysages [du Pays de Morlaix](#) et [du Pays de Brest](#)
Octobre 2024

Et ailleurs

- FNAU, [les clubs annuels Projet Urbain et Paysage \(PUP\)](#) depuis 2001
- Webinaires « [Les territoires innovent](#) » de la DREAL Bretagne (depuis 2020)
- [Plan-Guide de Pleyber-Christ](#) (depuis 2007)
- David Sim, [Soft city : building density for everyday life](#), 2019

LES OBSERVATOIRES | AMÉNAGEMENT

Direction de la publication : Sylvain Rouault | Réalisation : Thomas Hubert

Mise en page : Jeanne Lefer | Relecture : Magali Can

Contact : contact@adeupa-brest.fr | 18 rue Jean Jaurès - 29200 Brest | Tél : 02 98 33 51 71

Tirage : 350 exemplaires | Dépôt légal : 3^e trimestre 2025

Réf : 25-143 | Site web : www.adeupa-brest.fr

