



**HAL**  
open science

# Politiques publiques et paysage, de l'élaboration des politiques paysagères à leur application opérationnelle (inter)communale : quelle appropriation de la notion de paysage par les acteurs de collectivités territoriales ?

Justine Emeriau

## ► To cite this version:

Justine Emeriau. Politiques publiques et paysage, de l'élaboration des politiques paysagères à leur application opérationnelle (inter)communale : quelle appropriation de la notion de paysage par les acteurs de collectivités territoriales ?. Architecture, aménagement de l'espace. 2023. dumas-04112478

**HAL Id: dumas-04112478**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04112478>**

Submitted on 23 Nov 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



● ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE D'ARCHITECTURE & DE PAYSAGE

Ecole Nationale Supérieure d'Architecture et de Paysage de Bordeaux

Justine EMERIAU

**Politiques publiques et paysage, de l'élaboration des politiques paysagères à leur application opérationnelle (inter)communale :  
Quelle appropriation de la notion de paysage par les acteurs de collectivités territoriales ?**

Travail Personnel d'Étude et de Recherche (TPER) de la formation Paysagiste DEP  
Année universitaire 2022/2023

Justine EMERIAU

Politiques publiques et paysage, de l'élaboration des politiques paysagères à leur application opérationnelle (inter)communale :

Quelle appropriation de la notion de paysage par les acteurs de collectivités territoriales ?

Date de soutenance: 27 janvier 2023

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE ET DE PAYSAGE  
DE BORDEAUX  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

« Le paysage n'est pas une question de sensibilité personnelle, mais un « bien commun ». Il s'agit de former les élus, de les informer, puis de les responsabiliser sur un paysage qu'il faut d'abord comprendre ».

Rapport n°013812-01, CGEDD, p30, février 2022

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE ET DE PAYSAGE  
DE BORDEAUX  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

## AVANT-PROPOS

Ce Travail Personnel d'Étude et de Recherche (TPER), a pour objectif de nous amener à réfléchir sur un sujet de notre choix, en lien direct avec le paysage et les enjeux actuels qui lui sont liés. Il s'agit, à travers ce travail, de venir élargir notre réflexion, nos connaissances et compétences de manière à faire émerger de nouvelles questions et potentielles réponses sur le sujet choisi. Plus qu'un simple travail universitaire, il s'agit de participer, à notre niveau, au développement de la recherche sur des sujets encore peu étudiés.

Si j'ai choisi de travailler sur ce thème, à savoir les politiques publiques et le paysage, c'est qu'il me permettait de venir interroger tout un tas de sujets sous-jacents. Particulièrement curieuse de la place et du rôle que jouent nos décideurs sur l'avenir des paysages du territoire, et face au peu de ressources actuellement disponibles sur le sujet, j'ai trouvé pertinent de m'y intéresser. Je souhaite que ce travail puisse, aussi infime soit-il, participer à enrichir cette maigre base de données. J'espère, par ailleurs, qu'il saura susciter chez certains, le désir de poursuivre une recherche sur ces thématiques.

Ce choix n'est donc pas anodin, et même plutôt intéressé. Si j'ai décidé de me tourner vers ces questions, c'est qu'elles sont en lien direct, je l'espère, avec ma future pratique professionnelle. Traiter des problématiques liées au paysage, à son appropriation, aux rôles des élus et techniciens, ainsi qu'à celui du paysagiste concepteur en maîtrise d'ouvrage, m'a permis de mieux comprendre les postes et missions des paysagistes conseils, ainsi que celles des paysagistes en collectivités territoriales. Missions dont les objectifs résonnent particulièrement en moi, donnant ainsi du sens à cette future pratique.

## REMERCIEMENTS

Ce travail n'aurait pu exister sans de nombreuses personnes que je tiens, avant tout, à remercier. Tout d'abord, un grand merci à Bernard Davasse, géographe, directeur adjoint de l'UMR Passages et professeur à l'École Nationale Supérieure d'Architecture et de Paysage de Bordeaux, ainsi qu'à Benjamin Chambelland, chercheur à l'UMR Passages, également paysagiste DPLG. Merci pour l'accompagnement, les conseils et remises en question qui m'ont guidé ces derniers mois.

Je souhaite également remercier l'ensemble des personnes avec lesquelles j'ai pu échanger dans le cadre de ce travail. Merci d'avoir partagé votre expérience, connaissances et pratiques paysagistes.

Merci à mes parents qui m'ont accompagné tout au long de ce travail, malgré la distance. Leur recul m'a permis de poser un regard neuf sur ce travail, lorsque j'en avais besoin.

Je souhaite également remercier mes camarades de promo, avec lesquels nous avons beaucoup échangé. Je pense tout particulièrement à Eve, Manon et Sidonie.

Enfin, un immense merci à l'homme qui partage ma vie, pour son soutien indéfectible, sa patience et son amour.

ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE D'ARCHITECTURE ET DE PAYSAGE  
DE BORDEAUX  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

## GLOSSAIRE DES SIGLES ET ACRONYMES

AFIGESE- Association Finances-GESTion-Évaluation des collectivités territoriales  
AMF - Association des Maires de France  
CAUE- Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement  
CBS- Coefficient de Biotope par Surface  
CEP- Convention Européenne du Paysage  
CGEDD- Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable  
CNFEL- Conseil national de la formation des élus locaux  
CNFPT- Centre National de la Fonction Publique Territoriale  
DDAF- Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt  
DDE- Direction Départementale de l'Équipement  
DDT(M)- Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)  
DEP- Diplôme d'État de Paysagiste  
DGA- Direction Générale de l'Aménagement  
DGALN- Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature  
DIFE- Droit Individuel à la Formation des Élus  
DRAC- Direction régionale des affaires culturelles  
DREAL- Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement  
ENSP- École Nationale Supérieure de Paysage  
EPCI- Etablissement Public de Coopération Intercommunale  
FFP- Fédération Française du Paysage  
FNCAUE- Fédération Nationale- Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement  
INSEE- Institut National de la Statistique et des Études Économiques  
OAP- Orientation d'Aménagement et de Programmation  
OPP- Observatoire Photographique du Paysage  
OQP- Objectifs de Qualité Paysagère  
PADD- Projet d'Aménagement et de Développement Durable  
PCE- Paysagiste-conseil de l'État  
PLU- Plan Local d'Urbanisme  
PLUm- Plan Local d'Urbanisme métropolitain  
PLUi - Plan Local d'Urbanisme intercommunal  
PNR- Parc Naturel Régional  
POS - Plan d'Occupation du sol  
PPP- Plan Paysage et Patrimoine  
RPNA- Réseau Paysage Nouvelle Aquitaine  
SCoT- Schéma de Cohérence Territoriale  
TVB(p)- Trame Verte et Bleue (et paysage)  
ZAD - Zone d'Aménagement Différé  
ZAN- Zéro Artificialisation Nette



# SOMMAIRE:

Introduction.....	8
<u>PARTIE 1 : Le paysage, une entrée pertinente pour parler politique et territoire</u>	
1. Paysage, politique et territoire.....	10
A. Politiques du paysage et paysage en politique	
B. Un bilan contrasté, entre invisibilisation et nouvel outil de gouvernance territoriale	
2. La démarche paysagère, territoire et prospectives.....	15
A. Le paysage comme approche transversale	
B. Une notion multiscalair	
3. Démarche et terrain de recherche.....	23
<u>PARTIE 2 : L'appropriation de la notion de paysage et sa remobilisation au sein des collectivités territoriales</u>	
1. La sensibilité paysagère des acteurs de collectivités territoriales.....	24
A. Etat des lieux : Le paysage au sein des collectivités territoriales Qui, quoi comment ?	
B. Un héritage bancal, entre lois de décentralisation et références caricaturales	
2. La mobilisation de divers outils, pour une prise en compte du paysage, au sein des collectivités territoriales.....	32
A. Une forte mobilisation des documents d'urbanisme réglementaires.....	32
a. SCoT et PLU(i) : entre opposabilité et objectifs de qualité paysagère	
b. Des documents d'urbanisme laissant peu de place au paysage	
c. Un potentiel à travailler, faire évoluer	
B. Une mobilisation discrète des démarches volontaires.....	44
a. Des outils dédiés au paysage, pourtant méconnus	
b. Animation et suivi, pour une pérennité des démarches volontaires	
c. Des démarches ressources pour l'élaboration de documents d'urbanisme réglementaires.	
<u>PARTIE 3: Établir et entretenir une culture commune du paysage, au sein des collectivités territoriales</u>	
1. L'émergence récente de la question, dans les journées de sensibilisation et de formation.....	56
A. La sensibilisation, un outil majeur fortement mobilisé pour l'acculturation du grand public	
B. La formation, un outil peu mobilisé pour et par les personnes concernées.....	57
a. Les acteurs de collectivités territoriales	
b. Les professionnels du paysage	
c. La nécessité de se former ensemble, une culture commune du paysage	
2. La place du paysagiste concepteur dans les processus d'appropriation et de sensibilisation au paysage.....	69
A. Sensibiliser, accompagner, animer: une partie des missions du paysagiste concepteur.....	69
B. Une intégration progressive des paysagistes concepteurs au sein des collectivités territoriales.....	73
a. Etre à l'origine de la commande, la pertinence du regard paysagiste	
b. Des missions confrontées à une certaine invisibilité	
Conclusion générale.....	80
Sources.....	82
Annexes.....	88

## INTRODUCTION:

Les enjeux socio-climatiques actuels, soulignés à plusieurs reprises par les différents rapports du GIEC, devraient aujourd'hui être traités en priorité. Or, le fait est que ces enjeux passent encore au second plan. Le travail réalisé dans le cadre de ce TPER, s'inscrit pleinement dans ce contexte socio-politique complexe. La prise en compte du paysage au sein des politiques publiques opérationnelles, et l'appropriation que s'en font les acteurs de collectivités territoriales, apparaissent comme des leviers d'actions possibles en réponse à ces enjeux. La démarche paysagère, qui est développée tout au long de ce travail, semble pouvoir activement participer à une refonte des pratiques liées à l'aménagement du territoire. Phénomène rendu possible, si et seulement si, les décideurs réussissent à s'en saisir.

Ces dernières années, plusieurs enquêtes et rapports portant sur les connaissances et l'implication des acteurs de collectivités territoriales ont été publiés. Il s'agit de venir les analyser puis les comparer de manière à en ressortir les grandes dynamiques actuelles. Questionnant les liens entre végétal et planification, sensibilisation et formation des élus, ou établissant un état des lieux et analysant les outils dédiés au paysage, ils mettent, plus ou moins, tous en avant, l'importance du rôle et des missions portées par les collectivités territoriales, notamment celles des élus. La publication du rapport du CGEDD (2022), témoigne particulièrement des besoins actuels de sensibilisation et formation de ces mêmes acteurs. Plus que de s'intéresser au projet et à la démarche paysagère en elle-même, ce qui a déjà été fait, il semblait pertinent de venir interroger la manière dont ces acteurs, responsables de la majorité des mutations paysagères du territoire, se saisissent du paysage.

Compte tenu de ces ressources récentes, mais du peu de recherches scientifiques disponibles sur le sujet, j'ai souhaité, à travers ce travail, venir questionner l'appropriation de la notion de paysage que se font les acteurs de collectivités territoriales (la manière dont les acteurs de collectivités territoriales s'approprient la notion de paysage). Appropriation, que l'on entend comme une volonté de compréhension, d'adaptation, de traduction, ici, opérationnelle. Une question permettant plus largement de venir interroger les rôles et missions de ces acteurs, les outils qu'ils mobilisent dans le cadre des projets d'aménagement du territoire, ainsi que l'accompagnement dont ils bénéficient (ou non).

Au regard de la complexité de la notion de paysage (COTTET, 2019 ; DAVASSE et al, 2022), ainsi que des différentes réformes territoriales, notamment celles liées à la décentralisation, on peut supposer que les acteurs de collectivités territoriales chargés de traduire les politiques paysagères de manière opérationnelle, feraient face à un manque de connaissances et de culture paysagère. Une dynamique particulièrement soulevée par les témoignages présents dans les rapports. Un constat qui s'expliquerait notamment par la complexité de cette notion, la rendant finalement difficilement saisissable et donc peu évidente à remobiliser. Parallèlement, il apparaît que les moyens donnés aux acteurs de collectivités territoriales pour comprendre la notion de paysage soient finalement peu nombreux et relativement inefficaces. On peut donc émettre l'hypothèse qu'ils ne sont ni formés, ni accompagnés dans la remobilisation de cette notion, et qu'ils doivent faire face à des difficultés de moyens (budget, humains, temps, formation, conflits politiques internes ou entres structures, etc...).

Par ailleurs, peu de paysagistes semblent pleinement impliqués dans les projets de territoire. Ils interviennent ponctuellement (LABAT, 2011 ; PIVIDORI, 2021), mais ne semblent pas prendre part à toutes les étapes d'élaboration puis d'application de ces politiques. Pourtant, les paysagistes peuvent jouer un rôle de médiateur (CHAMBELLAND, et al, 2022 ; BONIN, et al, 2022<sup>1</sup>) et faire le lien entre les instances responsables de l'élaboration de politiques paysagères et de leur application opérationnelle. Facilitant ainsi la transition complexe entre les différentes échelles (LABAT, 2011 ; LELLI, et al, 2019 ; PERNET, 2016). De façon complémentaire, ils apparaissent

comme une potentielle clé de compréhension des politiques paysagères et plus largement de la notion même de paysage, auprès des collectivités territoriales. Ainsi, s'articule une dernière hypothèse, selon laquelle les paysagistes concepteurs ont un rôle à jouer auprès de la maîtrise d'ouvrage, voire même en son sein. Une place supposée méconnue, qui serait encore trop peu valorisée (DAVODEAU, 2022 ; PERNET, 2016).

Pour infirmer ou confirmer ces hypothèses, ce travail s'appuie sur une démarche particulière mêlant étude et analyse des ressources existantes -précédemment citées-, et entretiens réalisés avec une majorité de paysagistes ou de chargés de missions concernés par la question qui nous intéresse. Cette double source permettra de recouper les informations de manière à être le plus précis possible.

Au regard de la problématique, il s'agit, dans un premier temps, d'effectuer un rapide retour en arrière, permettant de poser le contexte historique et politique dans lequel s'inscrit la notion de paysage (état de l'art). Cette première partie permet la mise en relation de trois termes importants dans la suite de la compréhension du mémoire : paysage, politique et territoire. Trois termes permettant d'introduire la démarche paysagère qui guide progressivement la lecture de ce travail.

Dans un second temps, il s'agit de définir et questionner le rôle et les missions des acteurs de collectivités territoriales. Cela permettra de réaliser un état des lieux des connaissances et pratiques qu'ils mobilisent pour parler de paysage et ainsi d'en saisir les atouts et limites

Tirant des conclusions des constats établis dans la première et la seconde partie, il s'agit, pour finir, de comprendre les missions du paysagiste et le rôle qu'il peut/doit ?- jouer auprès de la maîtrise d'ouvrage.

---

1. Comme en témoigne, par exemple, le n°26 de la revue *Projets de paysage*, intitulé « Paysage(s) en partage »

# LE PAYSAGE, UNE ENTRÉE PERTINENTE POUR PARLER POLITIQUE ET TERRITOIRE

La notion de paysage est vaste et peut se comprendre différemment selon l'angle avec lequel on l'aborde. Le choix de la questionner sous le prisme des notions de politique et de territoire n'est pas anodin. En effet, ce sont ces trois termes qui permettent de poser le socle de cette recherche. Ainsi, comprendre le contexte passé et actuel dans lequel l'articulation de ces trois termes à évoluer est nécessaire, pour la bonne compréhension de la suite de ce travail, où seront détaillées des notions et pratiques plus spécifiques qui leurs sont directement liées. Ce cadre permet, également, d'introduire la notion de démarche paysagère, politique à laquelle sont de plus en plus confrontés les acteurs de collectivités territoriales. Une démarche promue et encouragée par le ministère de la transition écologique. Partant de l'hypothèse que la notion de paysage est trop complexe et peu accessibles pour les acteurs de collectivités territoriales, un retour sur l'historique de celle-ci permettra d'en poser le contexte.

## PAYSAGE, POLITIQUE ET TERRITOIRE

La définition de ce que peut être le paysage semble être en constante évolution. On lui prête, au fil des années, de nouveaux sens, de nouvelles missions et orientations. C'est pourquoi nous ne nous y attarderons pas de manière exclusive. Il s'agit davantage, comme soulevé précédemment, de questionner l'articulation existante entre paysage, politique et territoire. Trois termes donc, qui viendront s'articuler tout au long du mémoire pour permettre une juste et bonne compréhension des questionnements sous-jacents que ce sujet tend à réveiller.

A l'aide d'un rapide retour en arrière, il sera question de faire le bilan des incidences qu'ont pu avoir les deux grandes politiques française et européenne visant à légiférer le paysage. C'est en articulant ces résultats avec la notion de territoire que la question de l'action publique, puis celle de l'action paysagère seront progressivement abordées.

## POLITIQUES DU PAYSAGE ET PAYSAGES EN POLITIQUE

« LE PAYSAGE EST PROGRESSIVEMENT DEVENU UNE CATÉGORIE DE L'ACTION PUBLIQUE, ET S'EST IMPOSÉ COMME L'UNE DES DIMENSIONS ET L'UN DES OUTILS DE LA MISE EN PROJET DES TERRITOIRES » (CHAMBELLAND, 2019)

Le paysage étant considéré comme un « bien public » (SGARD et al, 2010), il est plus ou moins soumis à la dimension politique de nos sociétés. Plus que jamais présent dans l'actualité sans qu'on n'entende son nom être prononcé, il apparaît masqué dans nombreuses de nos politiques publiques. Seulement deux lois lui sont exclusivement dédiées. La première étant la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages (Loi paysage) de 1993, à l'échelle nationale, la seconde étant la Convention européenne du

paysage de Florence (2000), elle, à l'échelle européenne. Convention qui donne la définition de « Politique du paysage » - ou politiques paysagères-, qui sera utilisée tout au long de ce mémoire. On entend ainsi les politiques paysagères comme désignant « *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* ». Ces deux lois, bien

que peu nombreuses, ont fortement participé à la prise en compte du paysage dans l'aménagement du territoire.

C'est en revenant en arrière que l'on peut expliquer cette volonté - ce besoin ? - de légiférer sur le paysage. Suite à la seconde guerre mondiale, les paysages français, et européens ont subi de fortes mutations notamment dues à « *l'urbanisation, la rationalisation de l'agriculture et le développement des infrastructures de communication* » (DUBOIS, 2008). Trois causes, qui selon Catherine Dubois ont eu de grandes conséquences sur « *nos paysages ruraux traditionnels* » (ibid). Ce serait en réaction à ces transformations, induisant une perte de la diversité des paysages (ici français), que la société aurait pris conscience de leur importance et de leur valeur. Cette prise de conscience que Serge Briffaut qualifie de « conscience paysagère » (BRIFFAUT, 2001), fait naître une volonté de « *paysagement* », c'est à dire de mise en paysage, de « *contrôle et d'intervention sur les formes paysagères* » qui se traduira par l'instauration de nouvelles politiques publiques et la multiplication de nouvelles échelles territoriales censées faciliter la planification paysagère (DUBOIS, 2008). Ces nouvelles échelles sont également de nouveaux territoires. Ils s'inscrivent dans le passage des lois Pasqua (1993) et Voynet (1999) qui créeront notamment les agglomérations et pays, multipliant par la même occasion les contrats entre l'État et les collectivités (contrat de plan Etat/Région, contrat de pays, contrat d'agglomération, contrat de ville, actions sur les quartiers). En paysage cela se traduira par les contrats et chartes de paysage, que l'on viendra interroger plus tard.

La loi paysage de 1993, participe fortement à l'essor du paysage dans les instruments de l'action publique en France. Son impact n'est pas nécessairement issu de son poids réglementaire, mais plutôt des outils de connaissance qui ont permis une première appropriation de nos paysages (LABAT, AGGERI, 2013). On y mettra, à l'époque, beaucoup d'ambition. Bien sûr d'autres lois ont participé à l'intégration du paysage dans le domaine de l'aménagement du territoire mais la Loi paysage marque un tournant en faisant officiellement entrer le paysage dans un cadre légal. Elle rend obligatoire dans « toutes procédures d'urbanisme et d'aménagement » la prise en compte des paysages du quotidien, ceux qualifiés d'ordinaires. En plus d'inciter à la protection des paysages, elle intègre la notion de leur gestion (prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme et dans le pilotage des projets (LABAT, AGGERI, 2013)). C'est là que les outils de connaissance qu'elle induit et dont parlent Labat et Aggeri jouent un rôle important. En effet la Loi paysage a ouvert une voie qui a ensuite permis l'élaboration de nouveaux outils permettant une meilleure compréhension et intégration du paysage dans l'aménagement du territoire. On pense à l'intégration du volet paysager dans les Plans d'Occupation des Sols (POS) et dans les Schémas directeurs qu'elle rend obligatoire et qui par la suite influencera la transformation de ces mêmes outils (POS en Plan Local d'Urbanisme (PLU), schéma directeur en Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)). Elle est un vrai point de départ aux politiques paysagères actuelles. Sa principale limite restera, cependant, de ne pas avoir donné de définition au paysage, ce que la Convention européenne fera sept ans plus tard.

« PAYSAGE DÉSIGNE UNE PARTIE DE TERRITOIRE TELLE QUE PERÇUE PAR LES POPULATIONS, DONT LE CARACTÈRE RÉSULTE DE L'ACTION DE FACTEURS NATURELS ET/OU HUMAINS ET DE LEURS INTERRELATIONS » (CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE, 2000)

En 2000, se tient la Convention européenne du paysage (CEP) de Florence, premier instrument juridique international relatif au paysage. Elle définit, dès son premier chapitre les

termes suivants: paysage, politique du paysage, objectif de qualité paysagère, protection des paysages, gestion des paysages et aménagement des paysages. Elle pointe à travers ces définitions,

«la qualité esthétique et environnementale du cadre de vie comme un élément essentiel [...] de l'habiter» (SGARD et al, 2010). Cette notion de cadre de vie aura dès lors une importance fondamentale dans les réflexions menées sur l'aménagement du territoire. On ne parle alors plus exclusivement des paysages remarquables comme du temps des lois Montagne (1985) et Littoral (1986). Il est désormais conscientisé et entendu que le paysage joue un rôle important dans la qualité de vie des populations, que ce soit: « dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien... » (DAVASSE, HENRY, 2015). Il participe au bien-être individuel et social. Ainsi, l'addition de la loi paysage et de la convention européenne de Florence, permet une émancipation de la vision strictement patrimoniale ou « *pittoresque* » de la valeur des paysages » (CHAMBELLAND, 2019). Une redéfinition cruciale qui aura une incidence sur la perception que les sociétés ont du paysage et plus particulièrement les acteurs politiques.

## UN BILAN CONTRASTÉ, ENTRE INVISIBILISATION ET NOUVEL OUTIL DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

Il y avait dans l'élaboration de ces deux textes « *une volonté de penser le paysage comme finalité de l'action publique en termes d'aménagement du territoire* » (COTTET, 2019). Une finalité qui peine à s'affirmer encore actuellement. En effet, cet objectif n'a été que partiellement atteint. Notamment car le paysage a régulièrement laissé place à d'autres termes, qui ont eux aussi évolué ces quarante dernières années. De l'écologie, à la biodiversité en passant par les espaces verts, le développement durable, l'environnement, la nature ou encore les écosystèmes, le paysage n'a pas réellement réussi à trouver sa place. L'un des exemples que prend Marylise Cottet, est la disparition progressive des programmes de recherches dédiés au paysage et financés par le ministère de l'écologie depuis 1990. Là où l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB) (ex: Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA)) prend le relais du financement des programmes de recherche sur les écosystèmes, les programmes dédiés au paysage disparaîtront avec le deuxième volet de «Paysage et développement durable (2010-

Plus que de simplement donner ces définitions, et surtout d'en donner une à la notion même de paysage (ce qui n'avait encore jamais été fait), son objectif est d'inciter la mise en œuvre « *aux niveaux local, régional, national et international, des politiques et des mesures destinées à protéger, à gérer et à aménager les paysages d'Europe, afin de conserver ou d'améliorer leur qualité et de veiller à ce que les populations, les institutions et les collectivités territoriales reconnaissent leur valeur et leur intérêt et participent aux décisions publiques y afférentes* » (Conseil de l'Europe, 2000). C'est dans cet objectif qu'elle introduira, notamment, les Objectifs de Qualité Paysagère (OQP). Couplé à la loi SRU de la même année, qui installe une véritable « *volonté politique de mise en scène de l'espace partagé* » (LABAT, AGGERI, 2013). Le paysage devient alors à son tour « une ressource à investir pour individualiser les territoires et se distinguer » (ibid). Les années 2000 apparaissent alors comme un tournant en proposant « *une structuration de l'action publique paysagère favorable à une gouvernance des paysages* » (ibid). C'est notamment dans ce contexte que les politiques, ici les acteurs « *supposés organiser et permettre le fonctionnement de la société* », garants de « *la cohésion sociale* » (GROUT, TOUBLANC, 2020), vont progressivement apprendre à se saisir de la notion de paysage. Notion complexe qu'ils auront du mal à s'approprier, préférant d'autres termes plus facile à appréhender et mobiliser. Le paysage est alors davantage utilisé politique-ment que mobilisé pour ses objectifs premiers.

2015), auxquels avaient précédés « Politiques publiques et paysage » (1998-2003) et le premier volet de « Paysage et développement durable » (2004-2009). Il apparaît clairement aujourd'hui, que la dimension paysagère n'occupe pas la place qui lui était souhaitée, mais qu'elle est plutôt reléguée au second plan. La (relative) prise de conscience du changement climatique et de la perte de biodiversité a eu un fort impact sur l'action publique. Ce sont d'autres notions que celle de paysage, qui ont alors pris le devant de la scène: écologie, écosystèmes, biodiversité, résilience... En effet, les acteurs politiques se sont emparés du sujet et en ont fait l'un des principaux enjeux des décennies à venir, laissant ainsi la question paysagère simplement sous entendue. Cette nouvelle manière d'aborder la relation « sociétés-environnements » (COTTET, 2019), la médiane dont parle Augustin Berque, mène à une « écologisation » des politiques publiques et notamment de celles dites « paysagères » (DAVASSE, HENRY, 2015). Ce phénomène s'est progressivement installé depuis les Grenelles (I et II), puis s'est vu renforcé par la loi Climat et Résilience de 2021, alors même que la loi pour la Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 9 Août 2016 (accordant un chapitre au paysage) avait tenté de ré-impulser la légitimité du paysage dans les projets de territoire (notamment par le biais de l'obligation des régions à se doter d'un atlas des paysages). Présent partout de manière sous entendue, le paysage n'arrive pas à s'affirmer, alors même qu'il est un atout et une porte d'entrée pertinente dans la gestion et l'aménagement du territoire.

« S'INTERROGER SUR LA NATURE DU PAYSAGE CONDUIT INÉVITABLEMENT À ARTICULER LES NOTIONS DE TERRITOIRE ET DE PAYS AVEC CELLES DE REGARD ET DE PERCEPTION » (AUZANNEAU 2001)

Territoire et paysage sont étroitement liés (DAVODEAU, 2022). Leur évolution au sein des politiques publiques, notamment, suivent un chemin similaire. On les retrouve d'ailleurs côte à côte dans la définition du paysage de la Convention européenne de Florence, puisque le paysage est considéré comme « une partie de territoire ». Il nous semble donc important de définir à son tour ce terme. Pour cette recherche, nous entendons la notion de territoire, en reprenant les mots de Pascal Baud, Serge Bourgeat et Catherine Bras, comme « *un découpage administratif, un espace étatique, ainsi que tout espace socialisé, approprié par ses habitants, quelle que soit sa taille* », en lui accordant, à la fois une légitimité administrative, mais également sensible. Les notions de regard et de perception dont parle Auzanneau confèrent au territoire une autre approche. Qualifier le territoire pour son seul aspect géographique et de gestion spatiale serait un raccourci trop évident. C'est d'ailleurs ce que démontre Hervé Davodeau dans sa thèse (DAVODEAU, 2003). Il

souligne justement que « *les territoires sont l'objet d'affects collectifs et individuels* ». Ce qui sous-entend, au-delà de l'aspect géographique dont il est, d'instinct, question, que paysage et territoire sont également liés par l'approche sensible et le sentiment d'appartenance qu'ils peuvent éveiller. Selon Bernard Davasse, « *la notion de paysage marque l'irruption du sensible dans le champs de l'environnement, du développement et de l'aménagement du territoire* ».

Le territoire est un espace empreint à des limites précises et distinctes, « *envisagé comme l'échelle appropriée pour appréhender et corriger de manière cohérente les nouveaux phénomènes spatiaux* » (VOISIN, 2011), et sur lequel s'exerce un pouvoir – « l'espace gouverné » d'Alain Faure (FAURE, 2004). Cette notion de pouvoir est importante car elle va, ici, de pair avec la notion de politique. De ces notions, notamment, et des acteurs qui les manipulent en découle l'action publique, ou action territoriale, que l'on pourrait définir par la manière dont les élus, les collectivités

territoriales, la société civile, les associations, l'état, l'administration, etc. se saisissent des politiques publiques sur le terrain (GROUT, TOUBLANC, 2020). On qualifie d'action publique l'application concrète de ces politiques. Les politiques paysagères relèvent donc, notamment, de l'action publique, «directement lorsque les cadres légaux le permettent, ou indirectement par le biais de règles ou de préconisations quant à des normes environnementales, architecturales, voire esthétiques» (SGARD et al, 2010). Plus largement, on peut considérer que le paysage peut même être «un cadre pour penser l'action territoriale» (ibid) dans sa globalité. Il est l'addition d'une réflexion transversale sur le territoire étudié

et d'une projection sur ce même espace. Ce qui répond de manière pertinente aux objectifs de l'action publique en matière d'aménagement du territoire. Là où celle-ci a longtemps été considérée comme une somme d'actions ponctuelles structurantes dont le pilotage était encore fortement centralisé. C'est à la suite des lois de décentralisation de 1983, sur lesquelles nous reviendrons plus loin dans ce mémoire, que ces actions se sont peu à peu transformées en approche dite de «projet» (DAVODEAU, 2022). Approches dont les collectivités territoriales devront apprendre à se saisir (point développé dans la Partie 2).

«LE PAYSAGE EST PROGRESSIVEMENT DEVENU UNE CATÉGORIE DE L'ACTION PUBLIQUE, ET S'EST IMPOSÉ COMME L'UNE DES DIMENSIONS ET L'UN DES OUTILS DE LA MISE EN PROJET DES TERRITOIRES (SGARD, 2010)

Aujourd'hui, le paysage est partie prenante de l'action publique. Longtemps a perduré la pratique de penser paysage et développement séparément. Comme si le paysage n'était que la victime du développement, qu'il devait en subir les conséquences, ou pire s'installer là où la qualité paysagère « n'avait pas sa place » (SGARD et al, 2010). Les choses ont depuis évoluées, on voit aujourd'hui émerger le paysage comme une entrée pertinente, le paysage comme projet de territoire, comme « projet politique » (BEDARD, 2009). Il est désormais considéré comme un outil permettant l'évolution de l'action paysagère. Il devient «un instrument (processus d'instrumentalisation) pour aborder des questions de sociétés, non paysagères» (GROUT, TOUBLANC, 2020). Il offre « une grande perméabilité aux débats contemporains, [...] il est

*intégré dans les politiques publiques et mis en débat sur la scène politique » (SGARD, 2010)». Ce qui lui permet, notamment face à l'écologisation de bon nombre de sujets et de politiques publiques, de proposer des ponts, de faire lien entre différents enjeux, entre les différentes mutations auxquelles nos sociétés sont confrontées. C'est du paysage que peut naître l'action, il en est le moteur, le point de départ. Le paysage apparaît comme l'une des réponses possibles pour penser écologie, aménagement, biodiversité et territoire. Il semble pouvoir articuler les actions de ces différentes thématiques/domaines vers un objectif commun. Il peut être le support fédérateur face au cloisonnement et à l'hétérogénéité des politiques publiques actuelles (DAVASSE, HENRY, 2015).*

De la dégradation des paysages d'après-guerre est née une certaine conscience paysagère. Puis de celle-ci une volonté de « paysagement », de mise en paysage du territoire. Ce sentiment de perte dû à la banalisation des paysages s'est notamment traduit par la mise en place de politiques publiques de l'aménagement du territoire. Certaines ont participé à intégrer le paysage dans ces nouvelles préoccupations, particulièrement deux d'entre elles : la loi paysage de 1993 et la convention européenne du paysage de 2000. Nouvelles échelles, nouveaux territoires, une prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme rendue obligatoire, la reconnaissance des paysages du quotidien, les objectifs de qualité paysagère ainsi qu'une définition, enfin donnée au paysage. De ces deux seules législations dédiées au paysage, les attentes étaient grandes. Pourtant, c'est un bilan mitigé qui est finalement tiré de ces objectifs. Le paysage n'a pas trouvé la place qu'on lui souhaitait, toujours au second plan, caché par des termes toujours plus d'actualité. Néanmoins, la manière dont il s'articule avec la notion de territoire le rend plus accessible pour les acteurs publics qui commencent à s'en saisir. Il reste donc présent dans le vocabulaire de l'aménagement du territoire et s'établit progressivement comme un outil de l'action publique pertinent.

## LA DEMARCHE PAYSAGERE, TERRITOIRE ET PROSPECTIVES

« LA DÉMARCHE PAYSAGÈRE EST UNE DÉMARCHE DE PROJET INNOVANTE MIXANT CONCERTATION, CRÉATIVITÉ ET ANCRAGE TERRITORIAL QUI PERMET AU PAYSAGISTE CONCEPTEUR D'ÊTRE FORCE DE PROPOSITIONS FACE AUX GRANDS DÉFIS DE NOS SOCIÉTÉS » DÉFINITION DE LA DÉMARCHE PAYSAGÈRE PAR LA FFP

Face à la banalisation des paysages, le ministère de la transition écologique invite les collectivités territoriales à s'engager dans une, -des-, démarche(s) paysagère(s). Il définit cette démarche comme «une méthode de projet de territoire éprouvée, qui allie connaissance fine des spécificités locales dans toutes leurs composantes (aménagement, habitat, agriculture, culture et patrimoine, biodiversité, ...), participation citoyenne et mobilisation d'une ingénierie locale pour accompagner les élus dans l'élaboration de leur stratégie d'aménagement ». Parler de démarche paysagère sans parler de paysage peut sembler pour le moins surprenant. Cependant, la somme des composantes énumérées (aménagement, habitat, agriculture, culture et patrimoine, biodiversité, etc.) ne serait-elle pas ce qui fait paysage. N'est-ce pas là sa singularité ?

A travers cette promotion de la démarche paysagère, le ministère tente d'argumenter en quoi, reprenant les mots datant pourtant d'il y a plus de dix ans de Lolita Voisin, le paysage « plus qu'une énième responsabilité dont il incomberait aux élus locaux de prendre la charge, peut être employé comme outil de conception du territoire par les acteurs politiques » (VOISIN, 2011).

Il est, du fait de son approche transversale et multiscalair, une réponse appropriée à la transformation de l'action publique territoriale. Il porte identité et mémoire des territoires, se conçoit davantage comme un processus qu'un projet, considère l'espace avec épaisseur, tel un palimpseste et privilégie liens et relations plutôt que simple assemblage (MAROT, 1995). Il y a quelques années, Behar disait du territoire qu'il « n'est plus une évidence qu'il faut mettre en valeur, [mais] une construction qu'il faut mettre en récit » (BEHAR, 2016). Nous émettons ici, l'hypothèse selon laquelle c'est ce que propose l'entrée par le paysage, c'est ce vers quoi tend la démarche paysagère.

## LE PAYSAGE, COMME APPROCHE TRANSVERSALE

« POURQUOI SE PRIVER DE LA FORTE CAPACITÉ DU PAYSAGE À FAIRE DIALOGUER LES CHAMPS DE COMPÉTENCE, À DÉCLOISONNER LES APPROCHES TROP SECTORIELLES DE L'ESPACE ? » (PERNET, 2016).

Le constat est clair, l'utilisation du terme paysage n'est pas vraiment d'actualité et ce depuis quelques années. Comme explicité précédemment, on lui a préféré des termes plus « clairs », plus appropriables par tous. L'ironie veut que cette disparition progressive s'engage suite à la Convention européenne du paysage de 2000 qui en donne pourtant, enfin, la définition. Environnement, écologie, développement durable, plus récemment nature et écosystème viennent masquer le paysage. Aujourd'hui, « *le paysage est un argument supplémentaire* » (GUITTET, INVERNIZZI, 2021). Tellement, que les organismes de sensibilisation, de formation (CAUE, associations) qui pourtant sont habitués à manipuler cette notion, ne se risquent plus à la mobiliser, moins percutante que celle de « nature » par exemple.

Cette invisibilisation relevée, il est important de souligner que le paysage reste tout de même bien présent dans une majorité de thématiques et domaines. Il l'est également, d'une certaine manière, dans nos politiques publiques actuelles. Bien caché, il est sous-entendu lorsqu'il est question d'écologie, de bouleversements climatiques susceptibles de le modifier, de mobilités, d'urbanisme, d'agriculture, de bon nombre de disciplines touchant à l'aménagement du territoire, mais aussi lorsqu'il est question d'énergie avec l'apparition de nouvelles infrastructures, de genre, de sport, de culture, d'histoire... Le paysage est partout, ou du moins est le fruit d'une addition de multiples composantes singulières. Ce qui en fait une notion transversale capable d'exprimer une quantité d'idées, de concepts importants (CHAMBELLAND, et al, 2022; DAVASSE, et al, 2022). La Loi paysage et la CEP en font « *une question transversale aux politiques d'aménagement en l'intégrant aux diverses politiques sectorielles pouvant exercer sur lui un effet direct ou indirect* » (COTTET 2019).

Cette pluridisciplinarité, ce regard transversal, permet de prendre du recul et d'adopter une vision globale, alors même qu'il continue d'entretenir un lien particulier avec chacune des thématiques dont il est proche. Il agit comme « *révélateur* » (LELLI, et al, 2019) de l'existant, des potentialités, mais aussi des liens et connexions existantes, souterraines, qui font réseau entre toutes ces différentes thématiques. De son privilège d'être en lien avec tout, d'avoir ce recul global et d'être considéré comme une « interface visuelle entre le territoire et les Hommes - permettant aux seconds d'appréhender le premier dans la globalité de ses composantes et à travers divers types de regards (scientifique, affectif ou artistique) - (DUBOIS 2008), le paysage tire une cohérence d'ensemble qui semble pertinente dans l'élaboration de projet de territoire. Il a la particularité de pouvoir être « explicitement mobilisé de manière transversale, englobante, comme un cadre, un support, un outil, pour une politique de développement » (SGARD et al, 2010). Par ailleurs, on constate, ces dernières années, « une mobilisation nouvelle des acteurs pour une inter-territorialité au sein de laquelle le paysage semble prendre part comme socle fédérateur interdisciplinaire » (LABAT, AGGERI, 2013).

Mettre en lien ces différentes thématiques passe également par la mise en relation des acteurs de chacune d'entre elles. Le paysage apparaît alors comme un outil, un vecteur de dialogue, « *visible par tous et accessible à tous, il est susceptible d'être un moyen de réunir autour d'un cadre commun de discussion l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de l'environnement et la production du cadre de vie* » (CHAMBELLAND, et al, 2022). Il offre un support pour mettre en contact des acteurs qui ne se parlent et s'écoutent que très peu, bien qu'ils peuvent parfois partager la même structure

- instructeurs ADS et service espaces verts entre autres. L'idée est de pouvoir rassembler, au sens propre comme au figuré, la majeure partie des acteurs participant à l'aménagement du territoire - décisionnaires, exécutants, gestionnaires, etc. Le ministère parle d'une ingénierie locale capable « d'accompagner les élus dans l'élaboration de leur stratégie d'aménagement ». La démarche paysagère cherche à mutualiser les connaissances de chacun pour établir un réseau de compétences complet et pertinent par rapport au besoin initialement exprimé. Ce partage de connaissances et de compétences permet d'établir une culture commune tout en laissant place au débat. La démarche paysagère, démarche de projet donc, reste éminemment politique et « *ce qui constitue l'essence du politique, c'est le débat*

Pourtant l'objectif souligné par le ministère tient justement dans la capacité à « dépasser progressivement la somme d'intérêts particuliers souvent contradictoires et définir et mettre en œuvre des objectifs partagés qui expriment pleinement l'intérêt général ». Cette entrée par le paysage permet aussi de légitimer l'intervention de multiples acteurs et de diverses structures. Leur mobilisation « *permet la production d'une vision mutualisée des problématiques et des enjeux paysagers [...] où chacun des acteurs participe à la compréhension du problème et propose d'intervenir dans ses capacités d'action en fonction de ses intérêts et de son adhésion aux enjeux* » (LABAT, 2011). Le paysage devient alors « *le support de nouveaux partenariats entre groupes d'acteurs ou entre institutions traditionnellement isolés les uns des autres* » (VOISIN, 2013). L'objectif étant de faire ensemble, de travailler de manière collégiale, entre réseaux institutionnels - agriculture, environnement, équipement, emploi, développement local - et services déconcentrés de l'état, collectivités territoriales, établissements publics - syndicats mixtes - et para-publics - chambre d'agriculture, agence d'urbanisme. Chacun porteurs de « *visions partagées relatives au contexte et à l'interprétation des changements, aux intérêts du groupe; aux finalités et aux*

*et non le consensus* » d'après Hannah Arendt. Si débat il y a, cela signifie que le territoire est vivant (LELLI, et al, 2019), que les acteurs sont engagés et que l'approche paysagère peut être un levier d'action pertinent (DONADIEU, LABAT, 2013). Evidemment, tout cela est à nuancer puisqu'on sait le nombre de controverses auquel le paysage peut prendre part. On pense notamment, sur le territoire étudié que je présenterais par la suite, à la ZAD de Notre Dame des Landes, où c'est au nom du paysage que les défenseurs de la ZAD l'ont occupée. D'autres part, la multiplication des acteurs et structures engagés dans cette démarche décuple forcément « *les regards portés sur les paysages, les conflits potentiels et les compromis à trouver* » (DAVODEAU, 2003).

*logiques d'intervention légitimes dans leur secteur d'activité* », c'est eux qui vont « *cadrer et orienter l'action publique* » (MOQUAY, et al, 2007). En ce sens, le paysage permet d'engager un décloisonnement des politiques sectorielles et « *d'envisager de nouvelles solidarités territoriales* » (LELLI, et al, 2019).

Exploiter les potentialités du paysage dans le projet de territoire c'est aussi poser la question de ce qui différencie le projet de paysage du projet de territoire, si différences il y a. On peut définir le projet de paysage comme une « *démarche mise en œuvre par une pluralité d'acteurs pour enclencher un processus de transformation large d'une situation jugée insatisfaisante - qui intègre des actions de transformation spatiale mais ne s'y résume pas -* » (POUSIN, 2004). Définition qui n'est pas si éloignée de celle de la démarche paysagère donnée par le ministère. En revanche, on note que la notion de politique est bien plus présente au sein de ce qui est appelé « projet de territoire ». Comme développé précédemment, le territoire est un espace empreint à des limites précises et distinctes, et sur lequel s'exerce un pouvoir. Le projet de territoire est donc par définition, une réflexion stratégique permettant d'appréhender de nouveaux enjeux et de fixer les futures orientations. Il se traduit par des actions

concrètes et porteuses pour le territoire et constitue le socle de toutes les contractualisations liées aux financements (Europe, Etat, Région, Département et futurs services mutualisés). Au vu de ce qui vient d'être présenté, ces deux manières de faire projet semblent proches et apparaissent comme complémentaires. C'est pourquoi aborder le projet de territoire par le biais du paysage s'avère pertinent. « *Le paysage est vu comme un objet de médiation sociale et un enjeu d'appropriation matérielle et symbolique* » (SGARD et al, 2010). Il permet au plus grand nombre la redécouverte du territoire étudié, des paysages du quotidien que l'on oublie à force d'habitude. De cet apprentissage, de ce partage, naît la culture commune des paysages du territoire évoquée précédemment. Ces derniers - les

paysages - aident à forger ou réanimer l'identité propre de celui-ci. « *Le paysage [étant] à l'interface des sociétés et de l'environnement* » (COTTET, 2019), il devient un outil de médiation privilégié dans la lecture et la compréhension des enjeux liés à l'aménagement du territoire. De plus, il agit de manière fédératrice et permet d'entamer un décloisonnement des politiques publiques liées à l'aménagement, aujourd'hui majoritairement sectorielles (CHAMBELLAND, et al, 2022). De ce fait, la démarche paysagère apparaît comme une réponse, offrant la possibilité de faire dialoguer plutôt que de confronter, de partager plutôt que de sectoriser. Le paysage par sa transversalité propose de poser un regard commun, partagé sur les territoires.

## UNE DÉMARCHE MULTISCALEAIRE

Cette transversalité sous-entend également une potentielle lecture à différentes échelles. Le paysage serait une notion multiscaleaire tant dans l'espace que dans le temps, ce qui aurait une incidence directe sur la manière dont il est mobilisé, notamment dans les politiques paysagères et au sein des collectivités.

Le lien établi entre paysage et territoire dont il était question précédemment, découle du lien existant entre espace et paysage. Historiquement les deux termes ont longtemps été opposés. L'un considéré comme relevant du sensible, l'autre du scientifique. Ce n'est qu'à partir des années 80 que « *le concept de paysage est réinvesti sous un angle de l'espace vécu et perçu* » (DAVODEAU, 2011). Au-delà de cette question du sensible, le paysage joue un rôle dans notre rapport à l'espace, « *il est une valeur spatiale* » (ibid) qui peut nous permettre de se projeter à différentes échelles. L'approche multiscaleaire du paysage offre la possibilité d'observer un -des- phénomène(s) sous plusieurs angles : à petite ou grande échelle, sur un temps court ou long. Du fait de cette particularité, et dans le cadre de la démarche paysagère, le paysage permet de poser différents regards sur un même espace, ce à des valeurs d'espace et de temps prédéfinies, selon les besoins initialement explicités.

Si cette notion apparaît dans la démarche

et s'articule particulièrement avec la mobilisation du paysage dans le projet de territoire notamment, c'est que « *le travail sur l'échelle est au cœur de la réflexion de tout concepteur* (Lecourtois, 2006) *et en particulier du paysagiste* (Delbaere, 2006) » (ibid). De plus, et particulièrement dans le cadre de cette recherche, le changement d'échelle, du lieu au territoire dont parle Davodeau est primordial, puisque c'est au travers de ce phénomène de territorialisation que se sont construites les différentes politiques paysagères actuelles. Lieux, unités paysagères et réseaux dessinent le territoire et influent donc sur sa gestion. À travers le paysage, ils permettent une articulation offrant la possibilité d'une lecture transversale, à différentes échelles, qui rendent le territoire plus accessible et compréhensible. En revanche, cette articulation reste complexe et ce phénomène de territorialisation, dont Davodeau parle déjà dans sa thèse en 2003<sup>1</sup>, pose encore

---

1. La sensibilité paysagère à l'épreuve de la gestion territoriale. Paysages et politiques publiques de l'aménagement en Pays de la Loire. Thèse. Géographie. Université d'Angers.

aujourd'hui problème. Le changement d'échelle dans la démarche paysagère reste une étape peu ou mal maîtrisée. Dans la conclusion de leur article publié en 2007, Moquay (et al.) soulignait l'effort qui restait à fournir concernant « *la mise en concordance des réseaux et des politiques sectoriels [...] à l'échelle interministérielle et régionale* » (MOQUAY, et al, 2007). Plus de quinze ans après, le problème persiste, la traduction opérationnelle des politiques publiques, pensées et élaborées à l'échelle nationale bien souvent, sur les projets communaux et intercommunaux reste d'une rare complexité. Le manque de ressources permettant la bonne compréhension puis application de celles-ci semble être un frein (LABAT, 2011) - auquel nous nous intéresserons par la suite.

L'une des particularités du paysage relève donc de sa capacité à s'articuler selon différentes échelles. Il est à la fois petit jardin de particulier et chaîne de montagne, il est parcelle et grand paysage. Il touche ainsi différents sujets, différents acteurs avec des enjeux et objectifs parfois divergents. C'est pourquoi le changement d'échelle, cet aller-retour de la parcelle au grand paysage est primordial dans la manière de réfléchir l'aménagement du territoire. D'une part, le grand paysage permet de poser un regard plus large, plus englobant, selon Alexis Pernet, « *il offre des prises pour une compréhension non scientiste, partageable, des phénomènes qui ont construit nos environnements humanisés* » (PERNET, 2016). Se détacher de la petite échelle permettrait donc de mieux saisir les dynamiques paysagères en place pour ensuite les remobiliser de manière concrète et pertinente à une plus petite échelle, communale par exemple. D'autre part, et de manière complémentaire, la proximité du «petit» paysage permettrait d'en saisir la matérialité, le sensible, l'affect, ce que ne peut pas réellement offrir le grand paysage.

De plus, il semble pertinent de dire que chaque territoire a ses propres spécificités, qui ne lui permettent pas de rentrer parfaitement dans les clous de la politique élaborée, elle, à une échelle de définition bien plus large, sans prise en

compte de ce caractère propre. On peut dire que cette « expérience sensible au paysage » facilitée par une approche locale, offre la possibilité de nouveaux liens, de nouvelles proximités (LELLI, et al, 2019), et vient ainsi questionner les échelles auxquelles celles-ci se jouent et peuvent durablement s'installer. S'est en effet posé la question de l'échelle « la plus pertinente » pour parler de paysage. Mais seulement, y en a-t-il une? Il s'agit, dans cette réflexion, de prendre en compte l'aspect spatiale mais également la gouvernance de ces espaces car « *l'action paysagère n'est pas nécessairement confrontée aux échelles spatiales de sa définition mais davantage aux échelles d'organisation socio-économique de la Proximité (TORRES, 2010) au sein des territoires.* » (LABAT, 2011). De ce fait, la notion de gouvernance et ainsi le rôle que peuvent notamment jouer les collectivités territoriales est décisif, « *ce n'est pas tant l'échelle géographique qui conditionne l'opérationnalité de l'action, mais davantage la structuration des rapports entre acteurs.* » (ibid). Car c'est finalement à ces échelles spatiales-ci que se réfèrent la majorité des politiques et actions paysagères : européenne, nationale, régionale, départementale, (inter)communale.

C'est pourquoi l'aller-retour entre petite et grande échelle dont on parle est intéressant, mais pose tout de même certaines limites. Si « *l'intervention sur l'ensemble peut se décomposer en autant d'interventions plus ponctuelles* » (MOQUAY, et al, 2007) et le fait « *qu'agir sur tels ou tels éléments ponctuels suffit à entretenir l'illusion d'une action globale sur le paysage* » (Ythier, 1995), alors cela souligne la limite forte que pose la question d'illusion. Si ces actions ponctuelles participent à la valorisation des paysages ainsi qu'à l'identité du territoire, qu'en est-il des espaces résiduels de ce type de politique ? C'est la raison pour laquelle il est important de mobiliser l'entièreté du territoire et la diversité de ses paysages lorsque l'on entame une démarche paysagère. Rien ne doit être laissé pour compte car le paysage est un système global dont les interrelations en sont le socle privilégié. On ne peut donc pas s'intéresser qu'à quelques espaces

(les paysages remarquables par exemple), au détriment d'autres, qualifiés de secondaires, comme ça a longtemps été le cas.

L'approche par le grand paysage permet de « *penser les dynamiques territoriales à partir de leurs structures profondes, sur des échelles de temps peu souvent permises par les politiques d'aménagement* » (PERNET, 2016). Il sert ainsi de base solide pour entamer une réflexion complète et pertinente. Pour cela, et comme Pernet le souligne, il faut commencer à penser sur des durées auxquelles nous n'avons plus l'habitude de nous référer. Celles dépassant parfois les échelles de temps humaines.

Au-delà de sa dimension spatiale, le paysage se lit selon des temps et durées qui peuvent aller de quelques semaines lors d'un début de floraison particulièrement impactant sur les paysages, à des centaines d'années lorsqu'il est question de la naissance de forêt primaire – comme le démontre le projet de l'*Association Francis Hallé pour la forêt primaire*. Ces échelles si différentes, en particulier celles de longue durée, façonnent les paysages qui nous entourent. Il faudrait d'abord commencer par prendre le temps de les observer. Comme le dit Alexis Pernet, « *Le grand paysage ne s'appréhende pas d'un seul geste, d'un seul regard. Il se parcourt longuement et se dévoile lentement* » (PERNET, 2016), c'est de cette patience qu'on en tire toute son épaisseur. Il est également important de « *prendre le temps des échanges pour inscrire, par le paysage, des politiques territoriales de manière plus concertée* »

(LELLI, et al, 2019), permettant ainsi des textes et directives plus pertinents et adaptés à chacun des territoires dans lesquels ils s'inscrivent.

Pourtant, penser un projet, une démarche sur une temporalité longue, même lorsqu'il s'agit d'une vingtaine d'années, semble encore trop lointain pour l'être humain. C'est pour cette raison -anthropocentrée- que la majorité, pour ne pas dire la totalité, des réflexions et politiques paysagères et plus largement territoriales ne s'articulent que sur des durées courtes où tout doit évoluer, muter, le plus rapidement possible. Alexis Pernet pose d'ailleurs la question, « *quelles politiques publiques permettent aujourd'hui de réfléchir à cette échelle de temps (20 ans) ?* » (PERNET, 2016). Le seul exemple sur lequel s'appuyer réside dans la charte des PNR qui s'écrit sur une quinzaine d'années - dix, douze, puis quinze ans depuis la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016 -. Plus que n'importe quelle autre réflexion paysagère, mais bien moins que ce qui serait nécessaire. D'autre part, les « *réformes territoriales incessantes et la fragilisation des ingénieries publiques* » (ibid), dont parle Alexis Pernet, ne permettent pas de penser le paysage sur la longue durée. Envisager une telle réflexion nécessiterait la sensibilisation, l'acculturation des acteurs publics, notamment des collectivités territoriales, au paysage, à ses composantes et dynamiques, ainsi qu'à la manière de le mobiliser à travers la démarche paysagère.

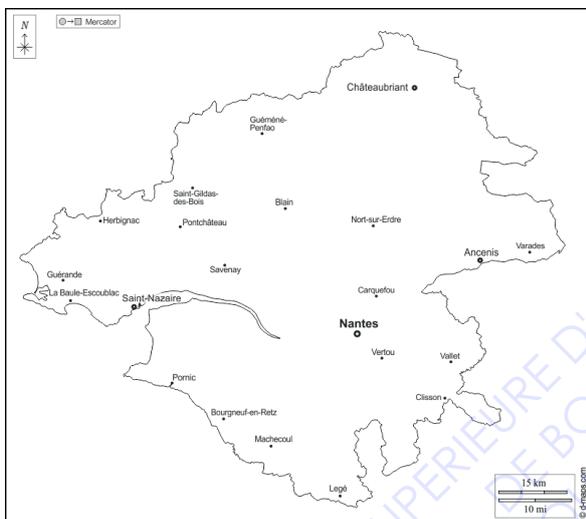
Bien que le paysage soit victime d'une relative invisibilisation causée par l'emploi d'autres termes jugés plus parlants, il reste présent dans de nombreux domaines et disciplines. De cette pluridisciplinarité, le paysage tire la possibilité d'offrir une vision globale, transversale, une prise de recul permettant une meilleure compréhension des enjeux en présence. Cette mise à distance ouvre le dialogue et entraîne une mise en lien, en relation, des acteurs concernés. Le paysage devient alors support d'échanges, de partage et de débat, incitant les acteurs à bâtir ensemble, une culture commune des paysages de leur territoire. Pour ces raisons, c'est une entrée pertinente pour parler de l'aménagement du territoire et de la notion de projet. Ce qui fait, par ailleurs, de la démarche paysagère un projet véritablement politique. Or l'intégration de cette vision politique, des notions de stratégies, d'enjeux, fait apparaître celle de la temporalité. En effet, l'une des particularités du paysage est qu'il est une notion multiscalaire où sont mobilisés des échelles spatiales et temporelles variées. La pertinence de l'aller-retour entre petite et grande échelle est ce qui caractérise, notamment, le travail

des paysagistes. Pourtant, ce changement d'échelle, qui fait écho au phénomène de territorialisation, est quelque chose d'encore peu ou mal maîtrisé. Ces échelles ont une importance lorsqu'il s'agit de l'élaboration puis de l'application des politiques paysagères, bien que ce ne soit pas tant leur caractère spatial, mais les acteurs et structures qu'elles mobilisent et font entrer dans l'échelle décisionnelle, qui ont une réelle incidence sur les paysages et projets de territoire. Ce sont ces acteurs et leur calendrier, notamment, qui décident par la suite des durées sur lesquelles les projets et politiques paysagères sont réfléchis, puis élaborés. Un temps souvent rythmé par l'agenda politique qui ne permet pas de travailler sur la longue durée, alors même qu'elle est nécessaire à la bonne compréhension et évolution des paysages. Penser les systèmes de projets sur le long terme à une échelle permettant la coexistence des humains et non-humains (PERNET, 2016) est ce vers quoi la démarche paysagère doit tendre. Cela nécessite de donner moins d'importance à la notion de « paysage ressource » encore beaucoup utilisée par le ministère, et comme l'ont expérimenté Lelli (et al) dans leur travail sur le territoire métropolitain de Clermont Vichy Auvergne, « *d'envisager le paysage comme un outil de gouvernance territoriale* » (LELLI, et al, 2019). Le paysage « *a cessé de n'être qu'un contexte et un simple arrière-plan de la scène territoriale et tend précisément à devenir un outil privilégié pour appréhender, comprendre et gérer comme un tout le territoire et ses environnements* » (CHAMBELLAND, et al, 2022). La démarche paysagère telle qu'entendue par le ministère peut y participer, en offrant une certaine proximité entre acteurs, et avec le terrain. Il s'agit d'offrir aux acteurs de collectivités territoriales la possibilité de se saisir du paysage, aujourd'hui notion trop floue et mal comprise par la majorité d'entre eux.

**Le paysage est une notion complexe, transversale et multiscalair dont l'évolution, ces cinquante dernières années, a été quelque peu chaotique. D'une volonté initiale de retrouver les paysages traditionnels ruraux et de protéger ceux jugés remarquables ou pittoresques, la prise en compte des paysages du quotidien au sein des politiques publiques – Loi paysage, 1993, CEP, 2000, a permis d'en faire un levier d'action dans l'aménagement du territoire. La définition donnée au paysage par la CEP aura permis de guider certaines politiques publiques de ce début de siècle, sans pour autant réussir à l'imposer et le rendre pleinement intelligible. Rendant ainsi son appropriation par les acteurs de collectivités territoriales, notamment, trop complexe. Cependant, malgré son passage en arrière-plan, le paysage reste présent et apparaît dans nombre de politiques sectorielles, aujourd'hui encore, trop cloisonnées (CHAMBELLAND, et al, 2022). Au regard de ce constat, la transversalité et la vision globale que le paysage permet d'obtenir, apparaissent comme des atouts dans la maîtrise de l'action publique. Les changements d'échelles qu'il induit semblent, par ailleurs, permettre une meilleure et plus pertinente compréhension puis projection sur le territoire. Cette approche par le paysage, à la fois sensible et évolutive, nommée démarche paysagère par le ministère de la transition écologique, résonne comme une réponse adaptée face aux enjeux socio-climatiques actuels. Elle apparaît comme une manière pertinente de faire projet, c'est pourquoi l'appropriation de la notion de paysage doit être facilitée et accompagnée. L'objectif in fine, étant de la rendre plus accessible de manière à ce que les acteurs de collectivités territoriales puissent naturellement s'en saisir.**

## DEMARCHE ET TERRAIN DE RECHERCHE

Pour mener à bien cette recherche et notamment venir questionner l'appropriation de la notion de paysage par les acteurs de collectivités territoriales, j'ai choisi comme terrain de recherche le département de la Loire Atlantique. Ce choix se base avant tout sur le rapport personnel que j'entretiens avec le territoire, où je suis née et ai vécu plus de vingt ans. Après quelques recherches, j'ai pu constater que différentes démarches avaient été mises en place dans le département sans être réellement valorisées par le biais d'un réseau -aujourd'hui inexistant – ou autre. J'ai donc trouvé intéressant de venir mettre en lumière ces pratiques. D'autre part, je souhaite y retourner pour y exercer professionnellement, c'est pourquoi mes stages ont également été effectués là-bas. J'y ai donc certains contacts que je savais pertinents dans le cadre de cette recherche. Facilement accessible depuis Bordeaux, j'ai pu me déplacer à plusieurs reprises, participer à des journées de formation, et m'entretenir sur place avec quelques-unes des personnes m'ayant accompagnée dans cette réflexion.



D'un point de vue méthodologique, je me suis en effet appuyée sur une dizaine d'entretiens ainsi que sur la participation à deux journées de sensibilisation et de formation, respectivement organisées par Plante&Cité, ainsi que le Réseau Paysage Nouvelle-Aquitaine (inscription et programmes en annexes). Ces rencontres viennent en complément d'enquêtes et de rapports nationaux traitant du sujet, ainsi que de multiples textes scientifiques et travaux universitaires. L'intégration de documents supplémentaires comme les extraits de PLU(i), SCoT, chartes, etc., s'est faite au fil des rencontres et de l'organisation de cette recherche.

## PROFILS DES PERSONNES RENCONTREES

GAELE FEAT

Paysagiste conseil, CAUE 44

COLINE BRISSOT

Paysagiste conseil, CAUE 44

PAULINE PAULEAU

Paysagiste conseil, CAUE 44

SANDRINE LARRAMENDY

Paysagiste DPLG, Plante&Cité

FLAVIE LESCEUX

Paysagiste DPLG, chargée d'étude projet urbain,  
Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (AURAN)

JONATHAN CHARLES

Ingénieur territorial, ingénieur paysagiste,  
Chargé de mission Appui aux territoires  
Département Maine et Loire

ANNE BENZ

Ingénieure territoriale, paysagiste DPLG,  
Ville de St-Nazaire

CLOTHILDE DUPE-BRACHU

Responsable du service Patrimoine  
Animatrice de l'architecture et du patrimoine  
Musée et Pays d'art et d'histoire du Vignoble Nantais

JONATHAN RETIERE

Chargé de mission SCoT,  
Syndicat mixte du Pays du Vignoble Nantais

# L'APPROPRIATION DE LA NOTION DE PAYSAGE ET SA REMOBILISATION AU SEIN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

«LA MAÎTRISE DU DEVENIR DES TERRITOIRES EST SOUMISE À UN ÉVENTAIL D'OUTILS DISPONIBLES SELON LES CONTEXTES, MAIS AUSSI —SURTOUT?— À LA CAPACITÉ DE MAÎTRISE QUE LES ACTEURS (ÉLUS, ADMINISTRATIONS, TECHNICIENS, CONSEILLERS,...) SE RECONNAISSENT OU SE DONNENT ET À LA VOLONTÉ QU'ILS MANIFESTENT DE S'EN SAISIR ET D'EN ASSUMER L'APPLICATION» (SGARD ET AL, 2010)

Après avoir repositionné le paysage dans son contexte socio-politique et interrogé sa place au sein des politiques publiques de l'aménagement du territoire, il convient de comprendre et d'analyser la manière dont il est mobilisé au sein des collectivités territoriales. Comment les acteurs des collectivités territoriales s'approprient-ils la notion de paysage, se l'approprient-ils vraiment ? Quels sont ces acteurs et quels outils utilisent-ils ? Il s'agit de réaliser un état des lieux des connaissances, outils et pratiques paysagères exploités par les élus et techniciens dans le cadre de leurs fonctions respectives. Cet état des lieux viendra, ou non, confirmer l'hypothèse selon laquelle les acteurs de collectivités territoriales font face à un manque de formation, d'accompagnement et des difficultés de moyens (budget, humains, temps, formation, conflits politiques internes ou entre structures, etc...) impactant la bonne remobilisation de la notion de paysage dans le cas de la démarche paysagère. Cette partie s'appuiera particulièrement sur les synthèses de différentes enquêtes<sup>1</sup> ainsi que sur les entretiens réalisés dans le cadre de ce mémoire. La limite de leurs résultats tenant dans le nombre et la diversité des acteurs y ayant répondu.

## LA SENSIBILITÉ PAYSAGÈRE DES ACTEURS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Après s'être penché sur les notions de paysage, politique et territoire, il est désormais question de venir interroger l'identité des acteurs amenés à les manipuler. Élus et techniciens sont particulièrement confrontés à ces notions et se doivent d'être capable de les remobiliser dans le cadre de leurs différentes missions. Il s'agit de comprendre leurs rôles ainsi que la manière dont ils appréhendent les enjeux et projets en lien avec le paysage. Établir un état des lieux des connaissances et manques ressentis et soulevés dans les différentes enquêtes, permettra ainsi de mieux comprendre sur quelle base leur culture paysagère s'est, ou non, construite. Cette première sous partie vérifiera l'hypothèse selon laquelle les acteurs de collectivités territoriales chargés de traduire les politiques paysagères de manière opérationnelle ont un manque de connaissances dans le domaine du paysage. Hypothèse s'appuyant sur les résultats produits par la première partie de ce mémoire.

---

1. Sensibilisation et formation des élus locaux à l'approche paysagère, Rapport n°013812-01, CGEDD, Février 2022 // Végétal et espace de nature dans la planification urbaine, Recueil de fiches actions, Plante&Cité, Mars 2022 // Végétal et planification : panorama dans les collectivités, synthèse de la consultation nationale, Plante&Cité, Décembre 2020 // Végétal et PLU(i) : retours d'expérience des acteurs privés, synthèse de la consultation nationale, Plante&Cité, Décembre 2020 // Les atlas de paysage, un outil de connaissances en action ? Synthèse du questionnaire national sur l'atlas de paysages, 2020).

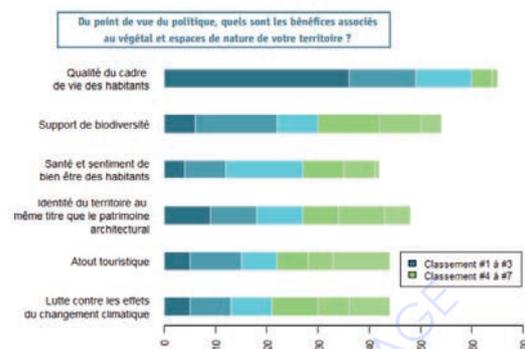
# ÉTAT DES LIEUX : LE PAYSAGE AU SEIN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

## QUI, QUOI, COMMENT ?

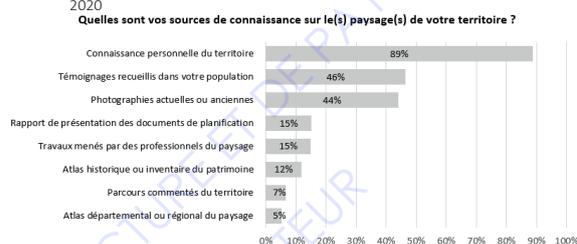
Ces dernières années, fortement marquées par la pandémie de Covid 19, ont fait resurgir d'importantes notions liées à l'environnement et au cadre de vie. Les confinements successifs, en particulier le premier, ont montré à quel point les jardins privés et espaces de nature en ville étaient importants et ancrés comme participant à la bonne santé, physique et mentale, de l'être humain. De ce fait, ces deux dernières années ont été marquées par le lancement de grands projets et démarches autour de la nature, du paysage ou de la biodiversité. D'une prise de conscience collective, sont nées des actions notamment portées par les acteurs de collectivités territoriales.

Dans l'enquête<sup>1</sup> menée par le CGEDD, dont le rapport a été publié cette année, 65% des répondants choisissent, pour réponse à la question « Qu'évoque pour vous le paysage ? », la proposition « cadre de vie agréable » (I1.). Il en est de même dans la synthèse de la consultation nationale menée auprès des collectivités par Plante&Cité en 2020, où est interrogé le lien existant entre végétal et planification (I2.). Dans l'imaginaire collectif et donc également chez les acteurs publics, le paysage est étroitement lié au cadre de vie. Il y participe au travers de certains aménagements. En ce sens, le paysage apparaît comme l'un des éléments centraux de la réflexion sur la qualité de notre cadre de vie, s'il n'en est pas même l'origine. Etant considéré comme « *le produit et le reflet synthétique du fonctionnement des territoires* » (CHAMBELLAND, et al, 2022), les acteurs politiques ont tout intérêt à s'en saisir pour en faire la promotion. De plus en plus « *reconnu comme une porte d'entrée pertinente dans l'élaboration de projets concertés de territoire* » (ibid), il semble être une notion dont les acteurs publics doivent avoir la maîtrise.

1. Sensibilisation et formation des élus locaux à l'approche paysagère, Rapport n°013812-01, CGEDD, Février 2022



I1. Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, collectivités, 2020

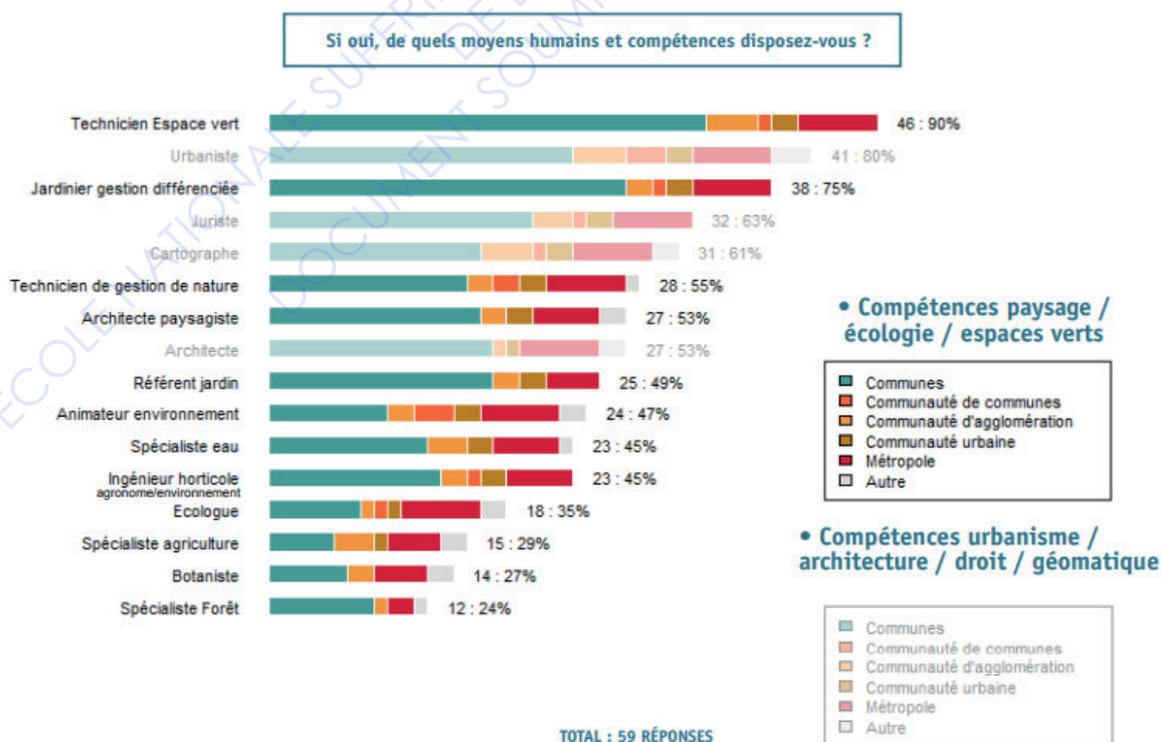


I2. Source : enquête CGEDD – Cerema – AMF – ANCT sur les élus et le paysage, 2021

Cependant, la mobilisation du paysage au nom d'un meilleur cadre de vie ne doit pas être le fruit d'un greenwashing discursif, dont les actions en seraient finalement désincarnées. Nous évoquions précédemment l'écologisation des politiques publiques, en parallèle s'articule une politisation du paysage. On entend ici par politisation « *le processus par lequel des questions, des activités, des pratiques, des discours se trouvent dotés d'une signification politique et sont donc appropriés par les acteurs investis dans le champ politique* » (LEFEBVRE, 2017). Une politisation nécessaire dans un sens, car le paysage est éminemment politique et participe activement aux décisions prises concernant l'aménagement du territoire, mais dont les limites restent importantes. Si le discours politique est bien rodé, encore faut-il avoir les connaissances et compétences pour en réaliser les grandes idées. Alors qu'en est-il au sein des collectivités ? Comment s'articulent ces projets et surtout qui en a la charge ?

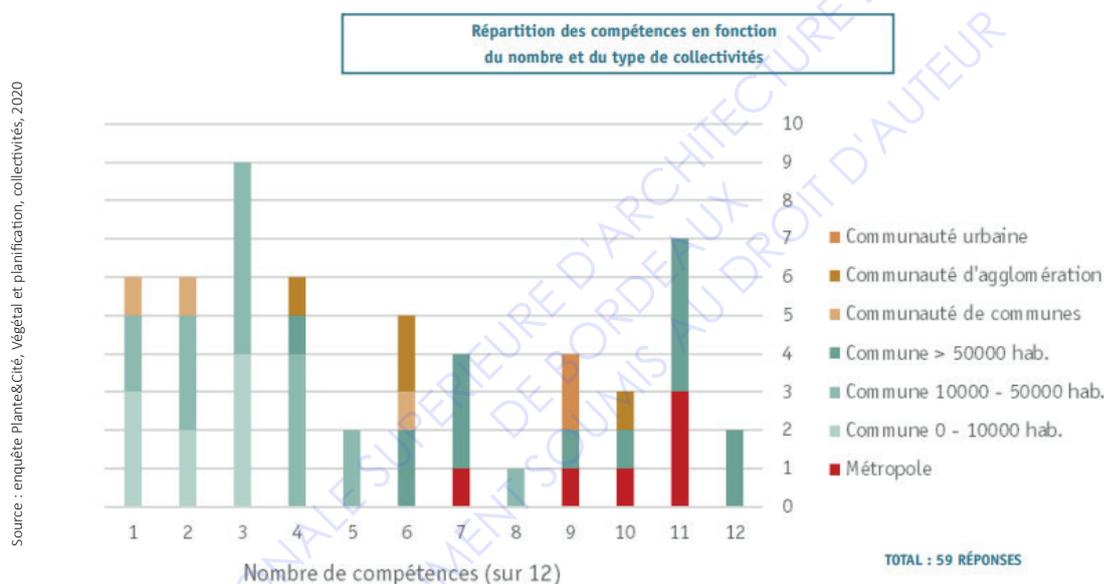
Il convient tout d'abord de rappeler ce qu'est une collectivité territoriale et quelles sont ses missions. Pour cette recherche il s'agit de ne traiter que les collectivités de droits communs, s'établissant à trois échelles : régionale, départementale et (inter)communale. Une collectivité territoriale est définie comme une personne morale - elle peut agir en justice -, de droit public, qui exerce sur son territoire certaines compétences qui lui sont attribuées par l'État. Elle dispose de compétences propres dont elle ne peut se doter elle-même et dispose d'un budget, d'une équipe (élus, techniciens, chargés de missions, etc), et d'un représentant du pouvoir exécutif (maire, président). Elle bénéficie de la libre administration et d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct (conseil régional, départemental, communal). L'article 72 de la constitution, à l'origine de leur existence, précise qu'elles prennent « les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». C'est ce que l'on nomme le principe de subsidiarité (LABAT, 2013).

Actuellement, au sein d'une collectivité municipale ou intercommunale, le paysage est principalement traité par le pôle aménagement mutualisant le plus souvent les services d'urbanisme, des espaces verts, eaux et milieux, mobilités, transition écologique, etc. Il est rare que le terme paysage soit employé, généralement compris dans l'un de ces domaines. Cependant, on note que les postes de chargé de mission des villes de grande envergure sont plus aptes à l'utiliser. Comme à Nantes dont l'une des missions du pôle cohérence territoriale est intitulée « Mission plan paysage et patrimoine, enjeux urbains et centralité ».

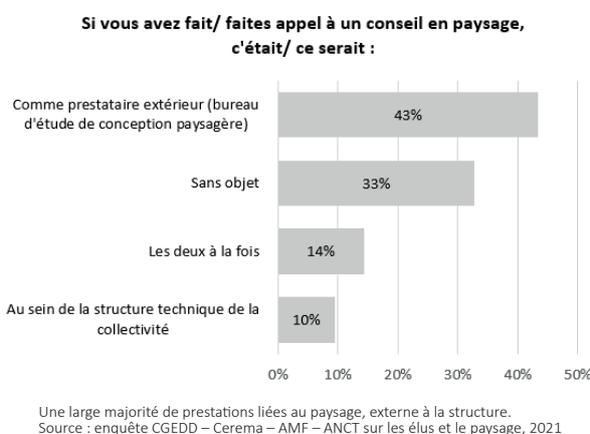


Moyens humains présents dans les collectivités (de la commune, à la métropole), correspondants aux compétences «paysage, écologie, espaces verts» et «urbanisme, architecture, droit, géomatique». Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, collectivités, 2020

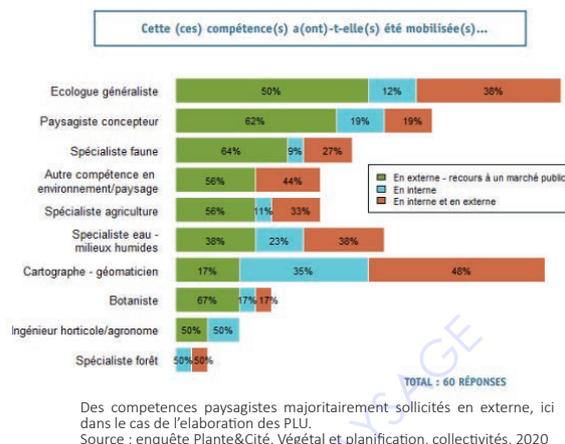
De manière générale, les collectivités se dotent plus facilement de compétences liées à l'urbanisme, l'architecture, le droit et la géomatique, des domaines participant notamment à l'élaboration des documents d'urbanisme réglementaires. Les compétences paysage, écologie et espaces verts sont présentes mais principalement par le biais du service espace vert constitué majoritairement de jardiniers municipaux et non de chargés de mission paysage. Dans les collectivités départementales et régionales, peu traitées dans ce mémoire, le paysage est également sous-entendu. Il participe à la réflexion de certains chargés de mission comme au département de Loire atlantique avec des pôles aménagement du territoire; agriculture, climat, énergie ; environnement ou encore à la région, où l'on retrouve à peu de choses près, les mêmes sigles : sous le pôle DGA Transition Ecologique, Politiques Territoriales et Europe, les services territoires et ruralité ainsi que celui de la transition énergétique et de l'environnement (annexes). Ces postes sont majoritairement occupés par des ingénieurs ou techniciens. Plus la commune est importante en termes d'habitants, plus ses services le sont également. Ainsi certaines communes peuvent avoir plus d'une dizaine de compétences dans leur équipe, quand de petites communes rurales n'en ont qu'une, le plus généralement polyvalente.



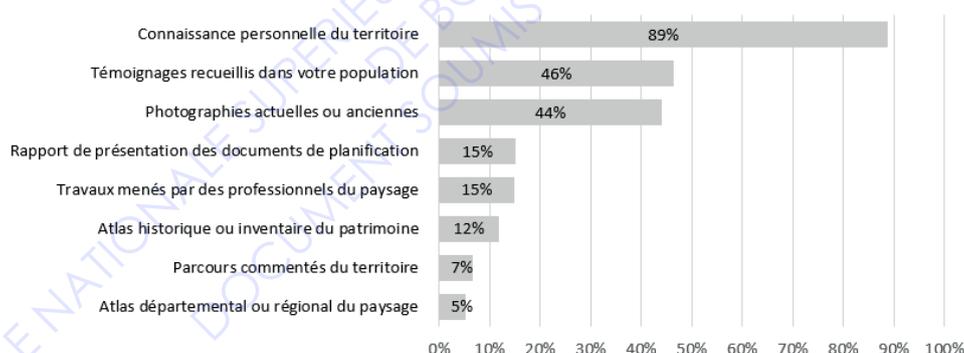
Pour ces communes, il est plus pertinent de faire appel à des prestataires extérieurs. Que ce soit dans l'étude menée par le CGEDD ou celle de Plante&Cité, les tendances sont les mêmes. Les compétences liées au paysage sont davantage sollicitées en externe. Lorsque la question est posée en interne, on remarque que les acteurs de collectivités territoriales et principalement les élus se forgent leurs propres connaissances sur les paysages de leur administration. A la question « Quelles sont vos sources de connaissances sur le(s) paysage(s) de votre territoire ? », 89% des répondants choisissent la proposition « connaissances personnelles du territoire ». Une



dynamique également mise en avant lors des entretiens réalisés avec Jonathan Charles et Coline Brissot, pour qui la profession pratiquée par les élus jouent un grand rôle dans la sensibilité qu'ils ont du paysage. Ils peuvent être déjà sensibilisés grâce à leur profession (agriculteur, architecte, géomètre, etc), soit se retrouve démunis avec un manque de connaissances et de références car leur profession ne leur permet pas de particulièrement s'y intéresser. Cette sensibilité dépend également souvent de leur bord politique, ainsi que des engagements pour lesquels ils se mobilisent. Ces connaissances personnelles s'ajoutent aux « témoignages recueillis parmi la population » (46% des réponses), ainsi que d'un référentiel photographique (actuel ou ancien) mobilisant principalement l'histoire des paysages de leur territoire, avec un total de 44% des réponses. A la lecture de ces éléments, on note que la culture paysagère des acteurs de collectivités territoriales et principalement celle des élus tient dans l'envie et la volonté qu'ils ont de s'y intéresser. On notera plus tard la faible visibilité donnée aux documents et dispositifs paysagers pourtant à disposition de ces mêmes acteurs. D'autre part, à la question « Ressentez-vous le besoin de renforcer vos propres compétences ou connaissances sur le paysage », 82% des répondants estiment que oui. Réponse qui sous-entend un manque de sensibilisation et de formation à la démarche paysagère et plus largement à la notion de paysage.

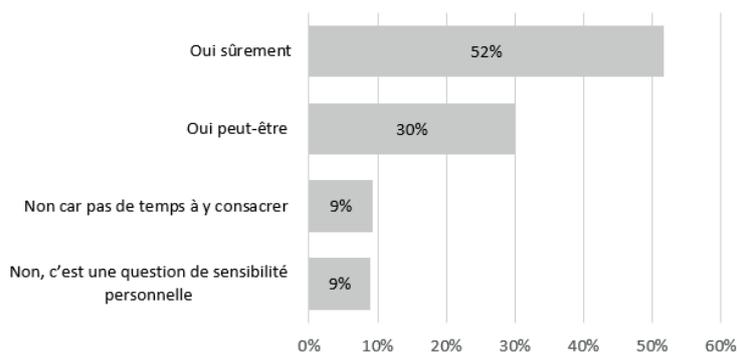


#### Quelles sont vos sources de connaissance sur le(s) paysage(s) de votre territoire ?



La forte mobilisation de sources personnelles, témoignages et photographies, face à une très faible mobilisation des outils et dispositifs spécifiquement dédiés au paysage.  
Source : enquête CGEDD – Cerema – AMF – ANCT sur les élus et le paysage, 2021

#### Ressentez-vous le besoin de renforcer vos propres compétences ou connaissances sur le paysage ?



Un besoin de connaissances affirmé  
Source : enquête CGEDD – Cerema – AMF – ANCT sur les élus et le paysage, 2021

## UN HÉRITAGE BANCAL, ENTRE LOIS DE DÉCENTRALISATION ET RÉFÉRENCES CARICATURALES

Si ce besoin de connaissances et de compétences se fait aujourd'hui ressentir, c'est que les acteurs de collectivités territoriales n'ont pas réellement été formés à ces missions. Nous le verrons plus tard, mais ils n'ont accès qu'à très peu de formations sur le sujet. D'autre part, les collectivités territoriales ont été secouées par de nombreuses réformes ces trente dernières années. bouleversements qui ne prennent pas toujours en compte l'adaptation des acteurs et la manière dont, eux, doivent réussir à se saisir des nouvelles missions qui leur sont confiées.

Les premiers grands changements sont liés aux lois de décentralisation. De 1982 à 1986 ce seront plus d'une vingtaine de lois qui composeront l'acte I de cette grande réforme. Ce premier acte est marqué par le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, notamment en terme d'urbanisme et donc d'aménagement du territoire - les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 apportent certaines modifications au code de l'urbanisme. Le département devient alors responsable des décisions et financements des opérations de remembrement, la commune est, elle, chargée de l'élaboration des documents d'urbanisme, dont les POS de l'époque, et délivre les autorisations d'utilisation du sol - permis de construire. Elle s'occupera, par ailleurs, de la gestion des périmètres de protection autour des réserves naturelles. Les régions deviennent des collectivités territoriales à part entière et se voient également attribuées de nouvelles missions davantage liées à l'action sociale et à l'enseignement. Suivront dans les années 90 et 2000 la loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale – loi Chevènement -, la loi du 25 juin 1999, d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire- Loi LOADDT, ou Voynet-, qui vient modifier la loi Pasqua de 1995 (LOADT), ainsi que la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Elles viennent compléter ce premier acte et participer aux mutations du territoire évoquées dans la première partie de ce mémoire.

S'ensuit l'acte II, à partir de 2002, avec l'inscription dans la constitution de la décentralisation, l'attribution de nouvelles compétences dans le domaine du patrimoine, la possibilité d'organiser des référendums locaux, et l'autonomie financière des collectivités territoriales. Cet acte II sera plus ou moins annulé suite à la réforme des collectivités territoriales de 2010, elle-même s'appuyant sur les conclusions du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales entamée en 2008. Les principales modifications apportées par cette loi étant l'obligation pour les communes d'adhérer à un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), la création de nouvelles structures de coopération intercommunale - métropoles et pôles métropolitains -, ainsi que l'incitation au regroupement de communes par la création des communes nouvelles (dont nous reparlerons plus tard à travers l'exemple de la commune nouvelle Loireauxence). Au fil de ces réformes, l'intercommunalité, notamment renforcée par la loi NOTRe (2014), apparaît comme une constante avec pour évolutions notables, l'agrandissement des périmètres par le relèvement du seuil démographique minimal de constitution des EPCI à fiscalité propre, ainsi que l'accroissement des compétences des EPCI, comme dans la majorité des collectivités territoriales. Par ailleurs ces réformes, ainsi que la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), puis la Modernisation de l'Action Publique (MAP), modifient également l'organisation des services déconcentrés de l'Etat, les structures régionales et départementales s'en retrouvent ainsi remaniées. Les DREAL sont alors constituées à l'échelle régionale et la fusion de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) vient former la Direction Départementale des Territoires (DDT).

Avec du recul, et malgré le bien-fondé des intentions de cette décentralisation, il apparaît clairement que le transfert de compétences, en particulier, est un échec. Hormis dans le domaine de l'action sociale, le passage de relais s'est fait dans la difficulté, sans réel suivi, ni accompagnement. Ainsi, de nombreux acteurs de ces collectivités se sont retrouvés dotés de nouvelles missions dont ils n'avaient pas les connaissances, ni les compétences. Rapidement, «*les collectivités territoriales sont invitées à intégrer la dimension paysagère dans les politiques publiques, et ce, sur tout type de paysage qu'il soit dégradé ou exceptionnel*» (GUITTET, INVERNIZZI, 2021).

**« EN TANT QU'ACTEURS PUBLICS, ACTEURS ÉLUS (...), ILS SE SITUENT À LA MARGE, DANS L'ENTRE-DEUX DU RÉCIT INDIVIDUEL ET DU RÉCIT COLLECTIF. ILS SONT REDEVABLES D'UNE HISTOIRE ET D'UNE MÉMOIRE COLLECTIVE, MAIS ON ATTEND D'EUX, (...) (QU'ILS S'APPROPRIENT ET INFÉCHISSENT) CET HÉRITAGE DANS UN RÉCIT PERSONNALISÉ ET INCARNÉ. C'EST DANS LA MISE EN SCÈNE QUE SE JOUENT CETTE GREFFE ET SES PROLONGEMENTS FUTURS. » (SGARD, 2008)**

Brusquement les acteurs publics doivent ainsi se saisir du paysage de manière à l'intégrer dans les politiques sectorielles de l'aménagement du territoire. Il est alors présenté comme une notion offrant la possibilité d'adopter une vision globale, pertinente pour l'aménagement du territoire. Or, sans accompagnement, les acteurs publics des collectivités territoriales se retrouvent à devoir plonger dans leur culture et références personnelles. C'est ainsi qu'ils s'appuient beaucoup sur l'utilisation de la photographie de paysage, après avoir puisé dans leurs connaissances personnelles et celles de leurs administrés, comme nous l'avons souligné plus haut. L'image de paysage est la première source d'informations et de connaissances documentaires utilisée. Un réflexe loin d'être dénué de sens, puisque l'image paysagère permet de comprendre, en partie, l'histoire et les mutations des paysages d'un territoire. Le problème majeur de l'utilisation de ce médium tient dans les stéréotypes qu'elle peut véhiculer. Ainsi, « *les représentations visuelles utilisées dans les politiques publiques restent quasi inchangées*

Le paysage apparaît alors comme une nouvelle compétence à s'approprier pour les acteurs de ces collectivités, y compris les élus. A cause de sa notion floue et complexe, ainsi que du manque d'accompagnement et de formation relatif à l'acquisition de ces nouvelles connaissances, on prête au paysage des valeurs et notions semblables plus facilement compréhensibles et appréhendables par les acteurs publics (patrimoine, agriculture, environnement). Ces notions sont déjà présentes dans le domaine politique, et donc plus facilement mobilisables (VOISIN, 2013, CHAMBELLAND, 2019).

*depuis un siècle en convoquant une imagerie marquée par les processus de mise en paysage de la fin du XIXe siècle, au travers notamment de la carte postale*» (GUITTET, INVERNIZZI, 2021). Ces images stéréotypées réduisent la diversité des caractères d'un territoire à quelques «*images aisément reproductibles*» (CADIOU, LUGINBUGHL, 1995). En un sens, elles véhiculent une dimension sociale, politique, artistique et/ou encore historique qui participe à l'identité des paysages actuels tout en étant issu d'un héritage culturel daté (GUITTET, INVERNIZZI, 2021). Dans le cadre de l'utilisation qu'en font les acteurs publics, « *l'enjeu n'est pas dans l'imagerie elle-même, mais dans les formes sociales et politiques qu'elle visualise, qu'elle contribue à produire, et que l'on peut saisir à travers elle* » (BOIDY, 2017). Ces images « *devenues mentales, sont peu en prise avec la réalité territoriale et sont difficiles à convoquer par le politique car empreintes de codes sociaux et culturels* » (GUITTET, INVERNIZZI, 2021). Alors, lorsqu'elles sont remobilisées pour l'élaboration de certains documents de connaissances institutionnels tels que les atlas

de passage par exemple, il semble nécessaire de les compléter avec des représentations plus récentes. La diffusion d'un référentiel notamment portée par le regard habitant est également un objectif vers lequel se diriger car ce sont eux qui peuvent dépeindre le territoire au plus près de ses paysages. Aujourd'hui l'utilisation de la photographie et d'images de références est bien ancrée dans les démarches de conseils et d'accompagnement notamment menées par les CAUE. Lors d'un entretien, l'une des paysagistes du CAUE44, le souligne bien : « *on accompagne notre discours de beaucoup d'images de*

*références parce qu'on se rend compte, encore une fois, que leur montrer des exemples de ce qui se fait ailleurs, en restant le plus possible dans le département pour que ça leur parle, ça permet quand même de beaucoup les aider à se projeter, et à aussi dire ce qu'ils aiment ou ce qu'ils n'aiment pas* ». C'est également ce qui est exploité dans le cadre des Observatoires Photographiques du Paysage. Dispositif empreint d'ambition, qui semblait initialement pouvoir accompagner les acteurs publics dans l'appropriation qu'il se font de la notion de paysage. Mais qui, dans les faits, n'a que très rarement l'effet escompté.

Héritiers de ces nombreuses réformes et des bouleversements qui leur sont liés, les acteurs de collectivités territoriales se retrouvent aujourd'hui confrontés à un manque de connaissances et de compétences. Ces manques sont liés à l'absence d'accompagnement, de formation et de suivi ayant eu lieu lors du transfert des compétences et missions liées au paysage, de l'Etat vers les collectivités territoriales (région, département, mais principalement (inter)communes). A ces lacunes, s'ajoute visiblement un manque de moyens humains et de postes dédiés aux questions paysagères, qu'elles soient, ou non, comprises dans d'autres domaines. On retrouve ainsi en commune une majorité de techniciens professionnels peu ou pas formés à la notion de paysage. D'autre part, les élus, peu ou mal informés sur ces questions, perpétuent l'héritage d'une vision désuète des paysages, basée sur la mobilisation de photographies paysagères anciennes véhiculant, pour la majorité, de nombreux stéréotypes sur le territoire concerné. C'est en tant que représentants, décideurs du bien collectif et garants de l'intérêt général qu'ils doivent ainsi se saisir des outils et dispositifs mis à leur disposition de manière à intégrer le plus pertinemment possible la notion de paysage au sein des politiques publiques, notamment celles de l'aménagement du territoire. Il s'agit désormais de rendre compte du passage de la (mé)connaissance à l'action.

# LA MOBILISATION DE DIVERS OUTILS, POUR UNE PRISE EN COMPTE DU PAYSAGE AU SEIN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Armés de cette (mé)connaissance de la notion de paysage, les acteurs de collectivités territoriales doivent apprendre à se saisir des outils mis à leur disposition. Ils s'appuient ainsi sur des documents et démarches, qu'ils/elles soient réglementaires ou volontaires. Il est ici question d'en faire état, pour mieux comprendre la mobilisation qui en est faite. A travers quels outils, les acteurs de collectivités territoriales parlent-ils du paysage ? Quels sont les plus connus et mobilisés ? Dans quel cadre ?

Il s'agit, dans cette seconde sous partie, de confirmer, ou non, l'hypothèse selon laquelle les outils dédiés au paysage sont méconnus et trop complexes pour être pleinement appréhendés, puis remobilisés par les acteurs de collectivités territoriales. Un bilan des outils les plus mobilisés s'appuyant sur les enquêtes, témoignages et entretiens permettra d'en souligner les atouts et limites.

## UNE FORTE MOBILISATION DES DOCUMENTS D'URBANISME RÉGLEMENTAIRES

Dans le cadre de l'étude réalisée par le CGEDD cette année, la « dimension paysagère des documents d'urbanisme » apparaît comme la première réponse donnée à la question « Quels outils de politique publique relatifs au paysage connaissez-vous ? ». Ensuite suivi par les Chartes PNR et les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) - toutes deux relatives à des documents d'urbanisme. Il apparaît ainsi assez clairement qu'ils sont les premiers outils mobilisés par les collectivités territoriales, pour parler de paysage. Pourquoi ces documents, dont la question paysagère n'est pourtant pas la cible, bénéficient-ils d'une meilleure visibilité que d'autres outils, semblent-t-ils, plus adaptés ?

### SCOT ET PLU(I) : ENTRE OPPOSABILITÉ ET OBJECTIFS DE QUALITÉ PAYSAGÈRE

L'une des principales caractéristiques des documents d'urbanisme réside dans leur aspect réglementaire. La majorité de ces documents est opposable et c'est notamment ce qui explique leur forte utilisation. Certains sont obligatoires et leurs mesures prescriptives, contrairement aux démarches volontaires qui proposent, elles, des préconisations facultatives. On définit les documents d'urbanisme comme des outils de planification urbaine, visant à fixer les règles de construction, d'encadrement de l'occupation du sol, des espaces réservés, ainsi que des mesures de restriction d'appropriation de l'espace et de propriété du sol<sup>1</sup>.

On compte, entre autres, parmi ces documents, les SCOT et PLU. Deux outils particulièrement

utilisés par les collectivités territoriales puisque le SCOT est rendu obligatoire suite à la loi SRU<sup>2</sup> et que le PLU(i) est aujourd'hui le document d'urbanisme le plus utilisé par les communes et communautés de communes. Historiquement, le PLU prend la place du POS suite à la loi SRU. Ses objectifs sont légèrement modifiés par le Grenelle II de 2010, qui y intègre la prise en compte de la TVB (Trame Verte et Bleue), les OAP (Orientations d'Aménagement et de Programmation), le PLH (Programme Local de l'Habitat) et PDU (Plan de Déplacement Urbain). Son rôle est de traduire le projet global d'aménagement et d'urbanisme de la commune ou communauté de communes, car depuis ce même Grenelle, le PLU peut être

1. <https://ing-avocat.legal/article/connaître-les-principaux-documents-urbanisme>

2. Institué par l'article 1 de la loi SRU, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est obligatoire dans les aires urbaines afin de moderniser la planification spatiale

réalisé à l'échelle intercommunale (PLUi). C'est aujourd'hui, majoritairement le cas, ce qui peut d'ailleurs poser problème, comme nous le verrons par la suite.

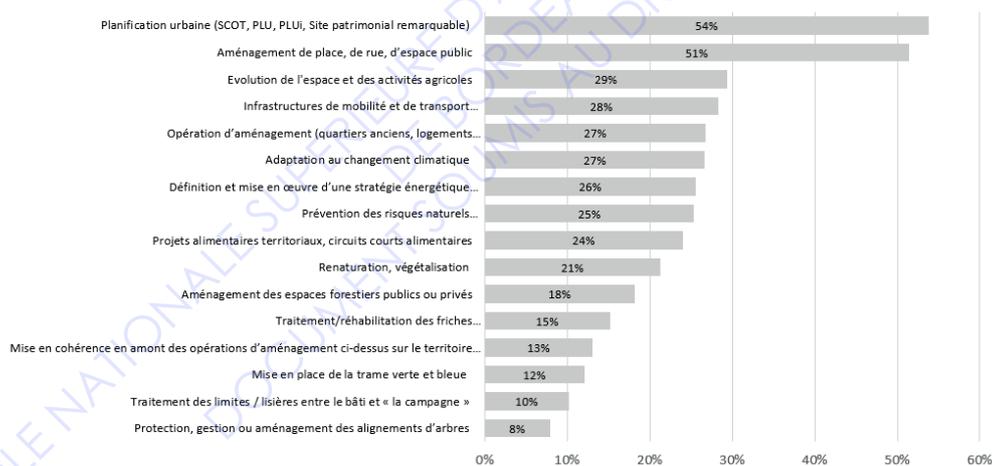
SCoT et PLU(i) se répondent donc à travers leurs différentes échelles. Le SCoT, mis en place par un établissement public (syndicat mixte, pôle métropolitain, etc) regroupant différentes collectivités locales, s'établit à une échelle assez large, dépassant ainsi certaines limites administratives. Le PLU, lui, se construit à l'échelle communale - intercommunale si PLUi. Il se doit d'être compatible avec les directives et objectifs posés par le SCoT. Leur rapport au territoire ainsi qu'aux paysages est donc différent, mais se doit de dialoguer. L'un comme l'autre se doivent d'intégrer un volet paysager. Ce volet est obligatoire et se traduit majoritairement par le diagnostic de l'existant. L'objectif *in fine*, étant de

s'appuyer sur ce volet pour évaluer les impacts et incidences de futurs projets sur le paysage et plus largement sur l'environnement.

Le caractère réglementaire oblige les collectivités territoriales à s'emparer ne serait-ce qu'un peu du paysage. Cependant, l'utilisation inadaptée de ces outils ne semble pas permettre une pertinente remobilisation de la notion. Alors qu'elle pourrait être une porte d'entrée intéressante, permettant de décloisonner l'ensemble des politiques sectorielles mobilisées dans ce type de document, le paysage n'apparaît que comme une case de plus à cocher.

Au regard du peu de place qui lui est accordé dans ce type de documents, leur utilisation massive peut apparaître comme problématique. C'est ce que nous chercherons à développer dans la sous partie suivante.

**Quels sont les défis auxquels vous allez être confrontés en termes d'opérations ou de démarches d'aménagement au cours du ou des prochains mandats ?**

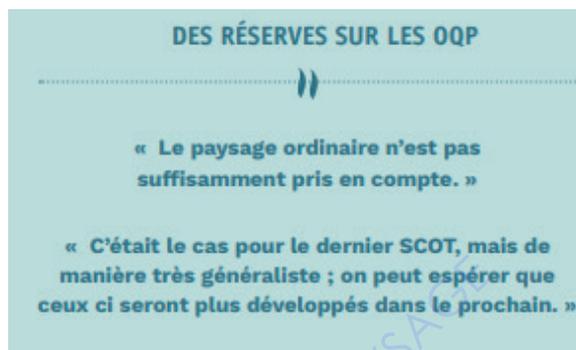


Des défis en proie avec les enjeux actuels liés à l'aménagement de l'espace public et de la densification urbaine.  
Source : enquête CGEDD – Cerema – AMF – ANCT sur les élus et le paysage, 2021

Si ces outils sont les plus connus et mobilisés, c'est également car ils répondent aux enjeux majeurs auxquels les collectivités territoriales doivent faire face. En effet, les enjeux liés à la planification urbaine sont les premiers cités par les collectivités territoriales lorsque la question « Quels sont les défis auxquels vous allez être confrontés en termes d'opérations ou de démarches d'aménagement au cours du ou des prochains mandats ? » leur est posée. Le cadre réglementaire dans lequel évoluent SCoT et PLU(i), fait de ces documents des outils dont les acteurs de collectivités territoriales ne peuvent réellement se passer, les obligeant ainsi à s'y pencher, qu'ils soient techniciens ou élus. Bien que partiellement maîtrisés, il semble encore compliqué pour eux de considérer le paysage comme partie prenante de ce type d'enjeux et de documents. Pourtant, la mobilisation des documents d'urbanisme tels que le SCoT ou le PLU(i) entraîne nécessairement celle du paysage puisqu'on y trouve l'inscription des Objectifs de Qualité Paysagère (OQP), encouragée par la CEP.

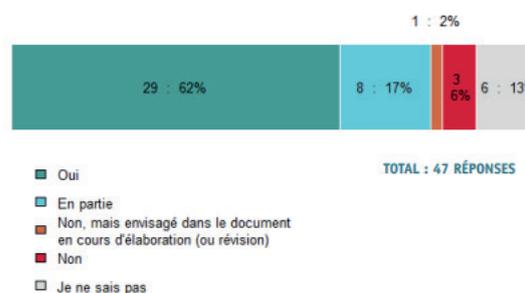
## DES OUTILS LAISSANT PEU DE PLACE AU PAYSAGE

Les objectifs de qualité paysagère (OQP) sont introduits par la CEP de 2000, mais réellement mobilisés qu'à la suite de la loi ALUR (2014) venant renforcer la prise en compte des paysages dans les documents d'urbanisme. Selon le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, ces OQP « *constituent des orientations stratégiques et spatialisées, qu'une autorité publique se fixe en matière de protection, de gestion ou d'aménagement de ses paysages. Ils permettent d'orienter la définition et la mise en œuvre ultérieure des projets de territoire au regard des traits caractéristiques des paysages considérés et des valeurs qui leurs sont attribuées* ». Ils ont comme ambition d'inciter une approche concrète et opérationnelle qui, comme le souligne la CEP, ne doit pas se limiter aux paysages remarquables. Traduisant le projet stratégique de territoire, les SCoT et chartes de PNR, apparaissent comme de solides supports pour la formulation de ces OQP. A ce titre, loi ALUR, traduit, dans le droit français, l'un des engagements majeurs de la CEP. Ainsi, et au travers des documents évoqués, les préoccupations paysagères doivent être intégrées dans les « *politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans toutes les politiques pouvant avoir un effet sur les paysages* » (ibid). Approche qui sera renforcée en 2016, lorsque la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, introduit les objectifs de qualité paysagère dans le code de l'environnement et apportent des précisions à leur définition. Cependant, ces objectifs de qualité paysagère n'ont pas de portée réglementaire. Ce ne sont que des mesures incitatives contenant des pistes d'actions pouvant se heurter à des questionnements, imprécisions ou limites. Ce qui fait, à la fois, leur force mais peut également apparaître comme un frein.



Avant l'intégration de ces OQP, la loi paysage de 1993 ouvrait déjà la porte du POS au paysage en y rendant obligatoire l'intégration d'un volet paysager, l'insérant ainsi à l'échelle parcellaire des permis de construire. On parlait alors de directives paysagères – « *outils réglementaires dont le but consiste à protéger et à maîtriser l'évolution des paysages* » (LABAT, 2011). Plus tard, c'est avec la loi SRU que le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), contenant les grandes orientations d'aménagement, se voit dans l'obligation d'entrer en correspondance avec les enjeux environnementaux et paysagers, initialement soulevés (ibid). Cap qui semble se maintenir, puisque selon l'étude menée par Plante&Cité, plus de la moitié des PADD présenteraient la préservation et/ou le renforcement du végétal et des espaces de nature (ou biodiversité, paysage, etc) comme l'une de ses orientations.

La préservation/renforcement du végétal et des espaces de nature (ou biodiversité, paysage) est-elle présentée comme une des orientations du PADD et traduite en cartographie ?

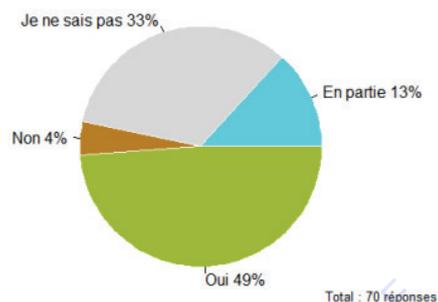


Une honnête prise en compte des enjeux liés au paysage  
Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, collectivités, 2020

Dynamique qui peut s'expliquer par les précisions apportées par la loi ALUR, où la modification de l'article L. 122-1-3 prévoit que le PADD, qu'il soit dans le cadre d'un SCOT ou d'un PLU, doit décliner et formuler différents objectifs de qualité paysagère. Néanmoins, un manque de traduction cartographique des orientations fixées par le PADD est souligné par plusieurs témoignages recueillis lors de l'étude de Plante&Cité<sup>1</sup>. On y retrouve des « orientations très généralistes (prise en compte de l'existant) avec des objectifs très ponctuels de reconquête (corridor) » qui semblent insuffisantes pour les collectivités, bien que la transversalité du PADD et la mise en relation de l'ensemble des politiques publique, via cet outil, apparaît comme un point positif. D'autre part, la prise en compte du paysage, souvent très ambitieuse dans les rapports de présentation et le PADD, est rarement aussi bien conservée dans sa traduction opérationnelle au sein des pièces opposables (OAP, règlement, zonage). Or, elles sont les garantes des « obligations légales

1. Enquête Plante&Cité, Végétal et planification, collectivités, 2020

Le PADD du SCOT intègre-t-il des objectifs de qualité paysagère (OQP) ?



Des PADD de SCOT qui intègrent, en majorité, les OQP  
Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, collectivités, 2020

en matière d'habitat, de déplacements, de préservation de la trame verte et bleue, de prise en compte des risques naturels et technologiques, de préservation de la sécurité et de la salubrité publiques, de consommation foncière et (surtout) de qualité des paysages »<sup>2</sup>.

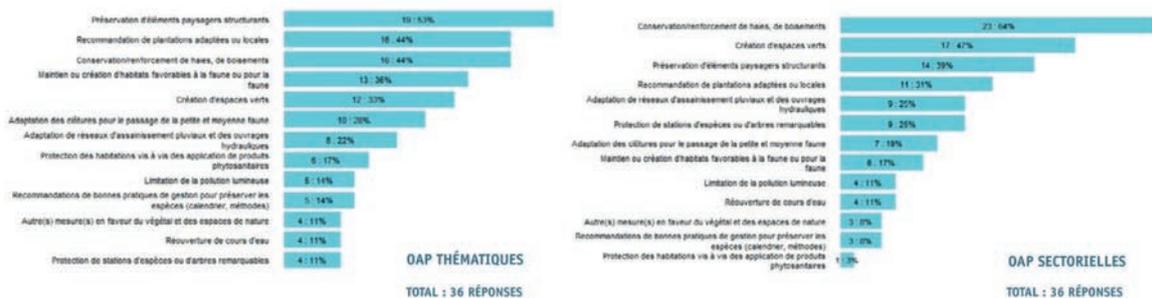
La richesse et la pertinence de l'approche paysagère au sein du document d'urbanisme se voit perdue si l'ambition première n'est pas conservée. Pourtant quelques leviers sont accessibles pour la mettre en œuvre de manière concrète, notamment au travers des OAP.

2. Guide sur les dispositions opposables du PLU, Mars 2020

Les OAP, Orientations d'Aménagement et de Programmation, apparaissent comme l'un des leviers d'action privilégiés des collectivités pour parler de paysage. Elles y voient la possibilité de guider, tout en conservant une certaine liberté d'action. Les OAP sont issues de la loi SRU et ont été complétées par la loi Grenelle II. Elles ont la particularité d'être obligatoires dans l'élaboration d'un PLU(i)<sup>1</sup> et sont opposables au permis de construire, comme précisé précédemment. Selon Jean-Noël Consaes, docteur en géographie et aménagement du territoire, l'OAP est un « outil qui permet à la collectivités de poser, d'affirmer des principes de projet et de les appliquer sur un territoire ». Elles visent à définir des intentions et orientations d'aménagement prenant davantage en compte la dimension qualitative de celles-ci. Les OAP peuvent être thématiques ou sectorielles, elles peuvent ainsi concerner des secteurs ou quartiers à valoriser, protéger, réhabiliter, ou bien des thèmes précis s'appliquant sur l'ensemble du territoire régi par le PLU(i). Leur champ d'action sur le paysage est important, comme en témoigne le graphique ci-dessous tiré de l'étude menée par Plante&Cité.

1. Traduire les intentions de nature avec les OAP témoignage vidéo a été tourné dans les salons de l'Hôtel de ville de Lyon (69) au cours de la journée technique «Végétal et planification : leviers d'actions à l'échelle locale», organisée par Plante & Cité

Quelles mesures les OAP intègre(nt)-t-elle(s) ?



Des OAP intégrant majoritairement des mesures liées à la préservation et la conservation d'espaces ou d'éléments paysagers.  
Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, collectivités, 2020

Contrairement à la majorité des documents d'urbanisme et de planification, l'OAP peut facilement intégrer une dimension graphique. Jean Noël Consales le souligne, « *parce qu'elles ne sont pas figées dans leur forme, ce sont des outils extrêmement pédagogique pour faire passer des idées par autre chose que par le texte* ». Les principes d'aménagement qui sont précisés et décrits dans le texte, sont aussi « *montrés, incarnés dans le territoire grâce aux principes graphiques, et sont donc fortement didactiques* ». La force des OAP réside également dans le fait qu'elles ont une incidence dans les parcelles privées, pas seulement sur l'espace détenu par la collectivité. Elles permettent « *d'envisager la complexité territoriale, [...] d'interroger plusieurs services, plusieurs compétences, plusieurs expertises, c'est un outil de croisement* » (ibid), paramètre nécessaire pour

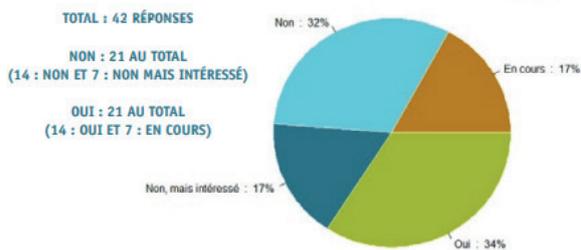
qu'une OAP fonctionne. L'exemple du PLUm (Plan Local d'Urbanisme métropolitain) de Nantes, où l'on retrouve une OAP thématique Trame Verte et Bleue et Paysage (TVBp), est mis en avant lors de la journée "Végétal et planification : leviers d'actions à l'échelle locale" auquel participe Jean-Noël Consales. Il y explique en quoi malgré son caractère un peu daté, c'est un exemple particulièrement réussi qui « *marque un tournant dans la montée en puissance de l'outil* ». On y trouve des principes d'aménagement dictés par le texte mais également exprimés par des principes graphiques allant jusqu'à l'échelle de l'îlot. On y saisit bien les rapports souhaités par la collectivité, entre le bâti, l'urbanisme, l'urbanisation et le végétal. Si cet exemple fonctionne aussi bien c'est qu'un gros travail a été réalisé en amont de l'élaboration du PLUm et de ses OAP - travail qui sera détaillé dans la partie suivante.



L'apport de l'outil graphique dans la traduction des principes d'aménagement développés dans le PLUm.  
Source : extrait de l'OAP TVBp du PLUm de Nantes

Dans le cadre des OAP, il est important d'effectuer régulièrement un contrôle de cohérence entre les OAP sectorielles/thématiques et le règlement. En effet, si ce n'est pas fait, des contradictions peuvent persister et venir affaiblir la portée juridique du document. D'autre part, elles nécessitent un certain travail. Elles doivent être réfléchies, argumentées, ne pas être trop généralistes, pour pouvoir être réellement opposables. Elles contiennent un véritable potentiel qu'il semble nécessaire de travailler avec les acteurs de collectivités, élus et techniciens. Les OAP étant, jusqu'ici, l'outil le plus pertinent qu'ils mobilisent activement. Par ailleurs, aux OAP peuvent s'ajouter l'existence d'un cahier de prescriptions environnementales et/ou paysagères. Selon l'étude de Plante&Cité, la moitié des répondants en ont un, ou en cours de conception. Ce cahier permet d'émettre des recommandations sur divers sujets comme le choix des espèces végétales par exemple. En revanche, on note la faible mobilisation de ce cahier souvent méconnu des élus et techniciens.

**Un cahier de prescriptions (ou de recommandations) environnementales et/ou paysagères est-il présent en annexe du PLU ?**



**Si oui, ce cahier est-il utile/utilisé ?**



**Si oui, sur quels sujets portent les recommandations ?**



Une existence et utilisation partielle des cahiers de prescriptions. Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, collectivités, 2020

Dans le cadre du PLU(i), le paysage est également présent à travers le plan de zonage, les coefficients de biodiversité ou de végétalisation, aujourd'hui de plus en plus nombreux, ou à travers certaines évaluations environnementales. Tous ne sont pas spécifiquement dédiés au paysage mais l'intègre partiellement. Leur limite commune réside dans l'aspect quantitatif qu'ils valorisent. Ce sont des documents utilisant des données quantifiables ou peu de place est finalement laissée à la qualité des espaces. C'est l'un des points qui a particulièrement fait débat lors de la journée Végétal et Planification du 28 Septembre 2022<sup>1</sup>, où la mise en place de coefficient de biotope (CBS) et de végétalisation par surface était présentée par différents acteurs. Si sur le papier certaines actions répondent favorablement à la nécessité d'un pourcentage de végétalisation, qu'en est-il concrètement ?

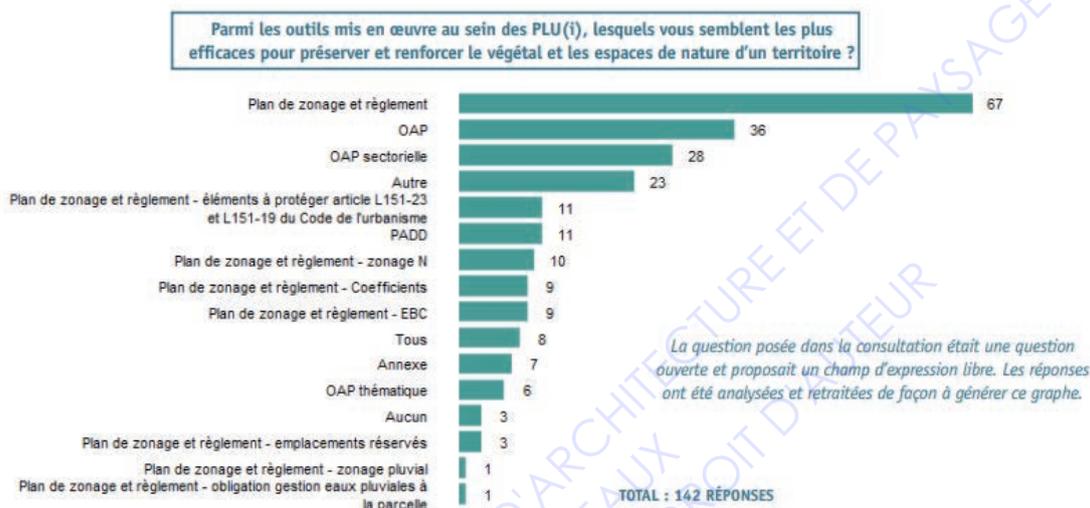
1. Journée de formation «Végétal et planification» organisée par Plante&Cité, Nantes



Illustration du rapport quantité/qualité avec l'exemple de plantation d'arbres, sans prise en compte de l'évolution et des besoins des sujets plantés. Perturbant ainsi leur développement ainsi que leur durée de vie. Si ce sont de ces arbres-là dont on parle, on peut en effet y voir une valeur quantitative sur le papier, mais une véritable absence de qualité dans les faits

Illustrations mobilisées lors de la journée Végétal et Planification du 28 septembre 2022

D'autre part, ces systèmes de coefficients semblent peu prendre en compte les différentes strates végétales, où l'apport de certains écosystèmes tel que celui d'une mare par exemple. Lors des retours sur expérience, les trois intervenantes ont fait part de leur regret de ne pas avoir visé plus haut, qu'avec du recul, pour ne pas brusquer et permettre l'installation de ces outils, elles avaient pu baisser leur attentes. Si élus (accord de validation) et techniciens (utilisateurs de ces outils) étaient sensibilisés à ces questions, alors on peut imaginer que les personnes à l'origine de ce type d'outil n'auraient pas eu les mêmes réticences et auraient ainsi pu conserver leur niveau d'exigence. Cet exemple précis souligne bien la manière dont l'acculturation des décideurs, et gestionnaires, est primordiale pour chacune des petites avancées envisageables.



11. Les outils réglementaires et opposables en tête de ceux permettant la préservation et le renforcement du végétal et des espaces de nature. Source : enquête Plante&Cit , Végétal et planification, acteurs privés, 2020

Dans le cadre du plan de zonage, particulièrement mobilisé d  fait de son caractère obligatoire et opposable (11.), les espaces ne sont le plus souvent perçus comme de simples surfaces planes. Jacques Douadi, ancien élu, disait dans les années 2000, que «le document cartographique donne une vision plane, uniforme et un peu dématérialisée du territoire [...], que le souhait [...] serait de ne plus travailler d'abord sur des documents cartographique mais d'abord sur le terrain en essayant de voir l'environnement dans lequel on est et de le vivre en mouvement, en perspective de fuite par rapport à l'horizon, au relief, aux bâtiments existants. A partir d'un constat qualitatif de ce qui nous environne, il s'agirait de réfléchir à la meilleure manière de le compléter, de le densifier, le préserver que ce soit par la construction, de l'espace vert, des équipements publics ou tout ce sur quoi des élus locaux peuvent investir » (DOUADI, 2001). Une remarque  mise il y a de  a vingt ans, et qui reste d'une actualité déconcertante. L'un

des témoignages recueillis lors de l'étude de Plante&Cit  illustre bien ce constat : « Le zonage N permet depuis fin 2015 les annexes et extensions des habitations existantes et les constructions à usage agricole. Mais ne protège pas contre les modifications géomorphologiques des sols (type assèchement de zones humides, retournement de prairies humides) ». La réalité du terrain, des vues, perspectives, etc. est rarement prise en compte. C'est l'un des freins de ce type de zonage, encore trop lié à la seule idée de planification. C'est également ce qui est ressorti lors d'entretiens, où des paysagistes en collectivités ont parlé des composantes du plan de zonage comme de « zones standardisées où il n'y a pas d'exception ». Soulignant cependant qu'on « pourrait en faire dans les PLU, des zonages avec des indices », mais ce qui apporterait aussi de la complexité autour du document. « C'est peut être ça qui freine aujourd'hui. Et puis c'est vrai qu'un PLU à lire c'est assez compliqué et rébarbatif. Dans un zonage quelconque, il y a une zone perméable de

*tant de pourcents, ça reste des pourcentages et des chiffres mais la vraie question c'est comment ça peut se traduire ? »<sup>1</sup>. Là encore, il s'agit de quantitatif, quand c'est la sensibilité, la qualité qui manque. Il en va de même pour l'évaluation environnementale qui, avec des sensibilités plus communes au paysage, est encore jugée trop scientifique, malgré sa participation active au maintien de corridors, d'espaces de nature et de protection des cours d'eau.*

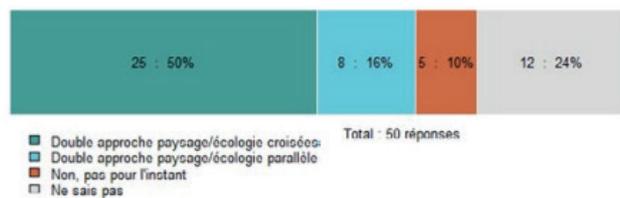
1. Entretien paysagiste concepteur en collectivité

Si ces documents, qu'il s'agisse du plan de zonage, des coefficients ou de l'évaluation environnementale, sont aussi peu sensibles, s'ils ne prennent que superficiellement en compte la dimension qualitative de l'espace et des aménagements, c'est aussi car ils ne sont pas élaborés par des paysagistes, mais davantage par des techniciens, ingénieurs, urbanistes, etc, aux compétences principalement techniques. C'est d'ailleurs l'un des éléments de ces élaborations, à faire évoluer. D'autre part, la volonté de faire du paysage un outil décroissant les politiques sectorielles apparaît comme une belle ambition, mais se retrouve confrontée à une dissémination

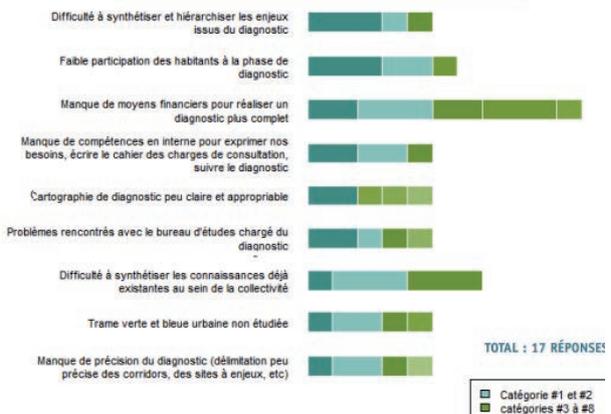
partielle et peu qualitative de la notion au sein des documents d'urbanisme et de planification, sans y obtenir une véritable place. Dans un article datant de 2013, Laurent Lelli et Sylvie Paradis disaient du paysage qu'il semblait « dilué dans les outils de la planification territoriale (SCoT, PLU) et au profit de démarches dites de développement durable (agendas 21 locaux; plans climatiques territoriaux) ». Presque dix ans plus tard, la sensation reste la même. On note que la question paysagère participe au diagnostic (12.), mais qu'elle n'est « traitée que de façon incidente, au même rang que d'autres thématiques [...], (elle reste) peu ou pas intégrée à une stratégie globale d'action » (CHAMBELLAND, et al.,2022). Dès l'élaboration du diagnostic et de la définition des enjeux paysagers, des difficultés sont rencontrées, principalement liées à la synthétisation et hiérarchisation des enjeux, le manque de précision du diagnostic (d'autant plus complexe lorsqu'il s'établit à l'échelle intercommunale), ainsi qu'à une communication parfois peu évidente entre bureau d'étude et municipalité. Des difficultés qui pourraient être mieux appréhendées, si ces outils et leur élaboration étaient remis en question de manière à les travailler, puis les faire évoluer.

**Le diagnostic intègre-t-il un travail sur les réservoirs de biodiversité et continuités écologiques et/ou les unités paysagères présents sur le territoire de la collectivité ?**

Une mobilisation mesurée de la double approche paysage/écologie croisée. Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, collectivités, 2020



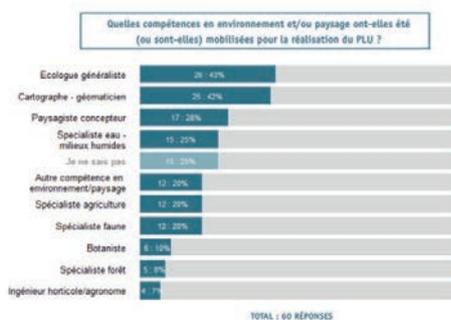
**Pouvez-vous identifier les difficultés et les classer par ordre d'importance ?**



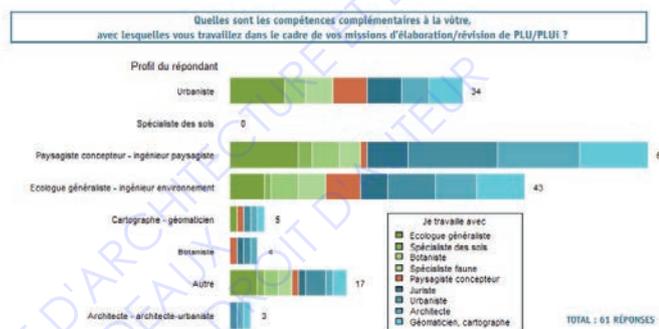
Les difficultés identifiées lors du diagnostic (PLU(i)) Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, collectivités, 2020

## UN POTENTIEL À TRAVAILLER, FAIRE ÉVOLUER

Premiers leviers d'actions utilisés par les acteurs de collectivités territoriales pour parler de paysage, malgré le peu de place qu'ils laissent au paysage, les documents d'urbanisme et de planification doivent évoluer. Des études et entretiens mettent en avant le potentiel de ce qui est là, un potentiel à travailler, à consolider. Il s'agit tout d'abord de dépasser le quantitatif pour se diriger vers du qualitatif. C'est notamment le rôle que peuvent jouer les paysagistes en intervenant plus régulièrement lors de l'élaboration de tels documents. Aujourd'hui, selon l'enquête de Plante&Cité, seuls 28% des répondants font appel à un paysagiste concepteur lors de ce travail. Majoritairement pour le diagnostic initial, l'évaluation environnementale et la définition des OAP. Pour ce qui est de leur présence au sein des équipes pluridisciplinaires, même résultat.



La compétence paysagiste n'est que peu sollicitée dans l'élaboration de PLU(i)  
Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, collectivités, 2020



La compétence paysagiste, est l'une des moins sollicitées lors de la composition d'équipes pluridisciplinaires pour l'élaboration de PLU(i)  
Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, acteurs privés, 2020

Si les paysagistes concepteurs sont absents, c'est en raison du faible niveau d'engagement des élus sur les questions paysagères, de la faible implication des compétences en écologie et paysage à toutes les étapes d'élaboration de ce type de document, ainsi que pour des raisons de rémunération, trop faible et peu rentable pour la profession. Selon certains professionnels du paysage, le budget alloué à un PLU(i) n'est pas à la hauteur de l'ambition, pour d'autres la question paysagère est traitée comme une question annexe, ce qui se ressent dans le budget accordé à ce volet. D'autre part, la perte en ligne du diagnostic (où les paysagistes interviennent le plus), à l'élaboration des documents opérationnels (où ils sont moins sollicités), est trop importante, ce qui engendre de la frustration. Là encore, on peut

imaginer que des décideurs plus sensibilisés à ces questions et leur accordant davantage de crédit permettrait de remobiliser les professionnels du paysage dans le cadre de l'élaboration de ces documents d'urbanisme. Beaucoup de témoignages soulignent l'importance de cet engagement de l' élu, qui fait aujourd'hui défaut. C'est pourtant lui, qui fait vivre et porte les enjeux de ce type de démarche. C'est pourquoi leur acculturation sur le sujet semble indispensable. En ce sens, à la question « En conclusion, quels sont les besoins prioritaires ou leviers d'action que vous identifiez pour une meilleure prise en compte de l'enjeu « nature » dans les PLU(i) », 66% des professionnels du paysage répondent : le besoin de formation et de sensibilisation.

## NIVEAU D'ENGAGEMENT DES ÉLUS

« C'est un objectif politique qui ne peut se faire sans l'engagement d'élus. »

« Globalement ils connaissent bien leur territoire par contre ils ne savent pas le lire et le comprendre...voir les fragilités et les signaux... »

« Les élus ne se sentent pas légitimes pour préserver le végétal dans les zones naturelles, agricoles et forestières (doublon avec la PAC, politiques de bassins versants...) comme dans les zones urbaines (propriétés privées, difficultés à juger la qualité du végétal existant...). »

« Généralement, ce n'est pas la priorité des élus qui recherchent surtout du droit à construire. »

« Il suffit parfois d'un élu pour décourager un groupe de s'engager sur telle ou telle thématique et/ou projet. »

« La majorité des élus n'est pas encore suffisamment convaincue de la prise en compte du paysage et de la nature dans les documents d'urbanisme. Ils sont parfois trop attachés à défendre le droit de propriété individuel par rapport à l'intérêt général notamment dès qu'il s'agit de protéger des composantes naturelles (protection qui pourrait représenter à l'avenir une contrainte pour les particuliers). »

## IMPLICATION DES COMPÉTENCES EN ÉCOLOGIE ET PAYSAGE À TOUTES LES ÉTAPES

Un paysagiste : « Oui ! on nous appelle trop souvent pour des interventions ponctuelles... Parfois nous disons des choses essentielles dans le DIAG puis on s'aperçoit que dans les OAP il n'y a plus rien car le maire trouvait que cela en faisait de trop...! »

« Le diagnostic est souvent très riche mais les outils réglementaires de traduction sont peu variés, et font ainsi perdre des spécificités intéressantes. »

« Cette implication est souvent présente mais plutôt à titre accessoire ou complémentaires, du type «volet paysager et/ou écologique» alors qu'elle devrait être en position initiale. »

« L'écologue est souvent la «dernière roue du carrosse», peu consulté au fil du projet. »

« C'est très aléatoire ; être impliqué «en amont» ou «tout au long» ferait gagner du temps, de la connaissance et réduirait les dépenses d'études. »

## RÉMUNÉRATION

« Beaucoup de PLU(i) sont actuellement lancés, mais certains répondent à des prix très bas, avec une formule «toute prête» et non contextualisée. En fonction des communes ou EPCI, c'est le prix qui compte. Cela ne permet pas, notamment dans l'élaboration des OAP d'aller très loin. Aussi, sur les PLUI de grand territoire, la contextualisation fine à l'échelle communale est très difficile. »

« Faible rémunération, donc peu de temps passé sur ces études. »

« Le coût moyen d'un PLU ou PLUI n'est pas à la hauteur de l'ambition. »

« Un PLU ou PLUI n'est pas fait spécifiquement pour traiter de cette question.

C'est une question annexe qui est donc traitée par défaut, ce qui se ressent dans le budget alloué à ce volet. »

« Dépend des EPCI qui portent les PLUI : certains rechignent à rémunérer des études «environnementales» poussées, d'autres non. »

« Les études de PLU/PLUI sont souvent mal rémunérées amenant souvent à «rentabiliser» par du «copier/coller» ou des reconstructions de recettes toutes faites qui vont à l'encontre d'une élaboration soignée du contexte et des dynamiques humaines et non-humaines des territoires. »

## PARTAGE DES ENJEUX AVEC TOUS LES SERVICES CONCERNÉS

« Les services ne sont parfois pas assez étoffés voire même inexistants, les élus se remettant au bureau d'étude (problème de mise en œuvre et d'appropriation). »

«Les frontières organisationnelles qui existent encore entre les services de diverses collectivités sont effectivement un frein important. Je crois qu'il ne s'agit pas tant d'un manque de volonté de travailler dans un même sens (en tout cas, dans la majorité des cas), mais plus d'une méconnaissance des projets menés par les uns et les autres, qui finissent parfois par se télescoper et se traduire par une décision tranchée (soit ça, soit ça), plutôt qu'un projet convergeant. »

## COMPÉTENCES, PLURIDISCIPLINARITÉ DE L'ÉQUIPE DE MAÎTRISE D'ŒUVRE

« Manque cruel de compétence en écologie. »

« Les PLU sont souvent réalisés par de petites structures (urbanistes généralistes spécialisés en réglementaire). »

« Manque une approche globale de prise en compte du paysage. »

Un paysagiste conseil de l'état : « Oui, le plus souvent, dans les dossiers sur lesquels j'ai à me prononcer, l'équipe chargée d'étude ne compte aucun paysagiste. C'est criant. »

«Si la pluridisciplinarité va de soi, le choix du mandataire commun de l'équipe de MOE est primordial. On constate qu'il est très rarement assuré par un maître d'œuvre de la conception (paysagiste, architecte ou urbaniste) au profit de BET d'ingénierie technique ou scientifique, peu compétent dans la traduction des conséquences spatiales et temporelles des PLU/PLUI. »

## APPLICATION EFFECTIVE DES RÈGLES

« Faire appliquer les règles et leur devoir de police est une vraie difficulté pour les élus. »

D'autre part, la traduction des orientations, prescriptions et/ou préconisations doit être accompagnée par le graphisme. C'est un sujet souligné à maintes reprises, que ce soit dans des textes plus anciens (DOUADI, 2001), lors d'entretiens menés dans le cadre de ce travail de recherche, ou dans les deux consultations réalisées auprès des collectivités et des professionnels de l'aménagement, par Plante&Cité. La complexité de certains documents d'urbanisme, comme le PLU(i), les rend difficilement appropriables.

« CE SONT PEUT-ÊTRE DES DOCUMENTS APPROPRIABLES, VULGARISÉS DONT ON PARLAIT TOUT À L'HEURE QUI DEVRAIENT S'ATTACHER AUX PLU(i) POUR LES RENDRE PLUS ATTRACTIFS. ET ÇA LE PAYSAGISTE, POUR LE COUP A PLUS SON RÔLE À JOUER DANS L'ÉLABORATION DE CE TYPE DE DOCUMENTS, POUR APPORTER DES IDÉES AUSSI, DES VISIONS, DES EXEMPLES. C'EST DANS CE «COMMENT ÇA PEUT SE TRADUIRE ?» QUE LE PAYSAGISTE A TOUT SON RÔLE À JOUER. » ANNE BENZ, PAYSAGISTE DPLG, ST-NZAIRE

C'est à l'aide des outils graphiques, de la mise en perspectives, en 3D, qu'il peut venir illustrer des règles et données, apparaissant comme complexes. L'utilisation de croquis, notamment, permet de mieux définir les objectifs de qualité paysagère précédemment évoqués. Leur valeur pédagogique auprès du grand public, mais aussi auprès de ceux qui élaborent ces documents, n'est pas à négliger.

Cette approche graphique, participerait également à une meilleure appréhension et compréhension du changement d'échelle que peut occasionner le passage d'un document, à un autre. Par exemple, du SCOT au PLU(i), des orientations fortes, mais pas assez précisément expliquées peuvent se perdre. C'est un constat que Didier Labat a beaucoup développé dans ses textes (LABAT, 2011). Il y souligne notamment la nécessité de «faire interagir les scènes de conception globale des politiques paysagères avec les scènes d'application locale des orientations». Une nécessité toujours d'actualité puisque cette transition semble encore chaotique. Si l'orientation n'est pas explicitement décrite et illustrée, elle limite, de fait, sa traduction au sein de documents lui devant, pourtant, un rapport de compatibilité.

Y apporter des illustrations en faciliterait la lisibilité. Traduire par l'image, sans qu'elle ne se substitue au texte apparaît comme l'une plus-value, pouvant, notamment, être apportée par un paysagiste concepteur. Il s'agit d'interpréter ces documents très normés pour les rendre accessibles. C'est notamment ce qui est ressorti des entretiens avec les paysagistes concepteurs travaillant en collectivités, pourtant encore très peu mobilisés sur ces questions.

D'autre part, le récent passage du PLU au PLU(i), dont l'échelle intercommunale a longtemps été jugée comme celle « idéale » pour parler du paysage, est finalement venu rajouter une certaine complexité. Lors d'entretiens, il est à la fois ressorti que cette échelle permettait de rassembler plusieurs communes sous une même identité, mais qu'elle accentuait également la perte d'informations et de précisions, par rapport au PLU.

« LE PROBLÈME DU PLU(i) C'EST QU'IL Y A UNE PERTE D'INFORMATION. LE RISQUE C'EST DE RESTER SEULEMENT À L'ÉCHELLE DES GRANDS PAYSAGES. LE PLU(i) C'EST AUSSI UNE MUTUALISATION, ÇA COÛTE MOINS CHER. IL Y A UNE PERTE DANS LA PRÉCISION DES CHOSES ET DANS LES OBJECTIFS DE QUALITÉ PAYSAGÈRES NOTAMMENT. IL FAUT QU'ON RESTE DANS LE RECENSEMENT D'UN MURET DE PIERRE, DE L'ARBRE, D'UNE AMBIANCE PAYSAGÈRE PARTICULIÈRE (EX : DES JARDINS EN CŒUR D'ÎLOT). DANS UN PLU, C'EST PLUS FACILE À FAIRE, DANS UN PLU(i), IL FAUT FAIRE UN RECENSEMENT PRÉCIS DES ÉLÉMENTS DE PAYSAGE. CE NE SONT PAS SIMPLEMENT DES GRANDES UNITÉS PAYSAGÈRES, C'EST AUSSI COMMENT CONSERVER CES AMBIANCES PAYSAGÈRES DANS LES FUTURS PROJETS » GAËLLE FÉAT, CAUE 44

Au sein des collectivités cela peut se traduire par une incompréhension ou une difficulté à dialoguer entre les élus et techniciens de petites communes et les élus intercommunaux n'ayant pas les mêmes objectifs et rapports au terrain. C'est ce qui s'est, par exemple, passé à Saint-Mars du Désert (44) où la conservation du petit patrimoine bâti, participant à l'ambiance paysagère d'un village, importante aux yeux des élus de la commune, n'a pas véritablement été prise en compte par les techniciens et élus de la communauté de commune. Eux, étant trop en recul d'une telle situation. Se détacher de la planification pour ponctuellement descendre à l'échelle du terrain, de la parcelle, est quelque chose qui est beaucoup relevé par les paysagistes, qu'ils soient en collectivités ou paysagistes conseils, mais aussi par les acteurs de petites collectivités.

« LE CONTEXTE DE FUSION DES COMMUNES A ENGENDRÉ UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DU TERRITOIRE À GÉRER, À MOYENS HUMAINS ET MATÉRIELS CONSTANTS, D'OU UNE DIFFICULTÉ À DÉVELOPPER ET À S'INVESTIR DANS DE NOUVELLES PRATIQUES POUR APPORTER DE VÉRITABLES PLUS-VALUES (GESTION DE L'EAU, VALORISATION DU PATRIMOINE VÉGÉTAL, LES LIAISONS DOUCES) »  
PAYSAGISTE (ENQUÊTE PLANTE ET CITÉ, 2020)

Ces difficultés, liées au changement d'échelle, ne permettent pas d'exploiter le potentiel de ces documents, dont les limites sont encore importantes. D'un point de vue financier, cela a également affecté les équipes en charge de ces missions, impactant la qualité du travail fourni. Les agences réalisant ce type d'étude ont vu leur budget s'effondrer. Dans le cadre de l'étude menée par Plante&Cit  en 2020, une agence d'urbanisme témoigne : « Nous avons abouti au constat suivant : d'une moyenne de 25 000 euros à 30 000 euros pour un PLU (jusqu'à 90 000 euros pour le PLU d'une grande collectivité), nous sommes aujourd'hui pour un PLUi d'une intercommunalité de 20/30 communes, à un budget de l'ordre de 200 000 à 300 000 euros HT, soit un ratio de 10 000 euros pour une commune ». Du point de vue des paysagistes, même constat « Le passage aux PLU(i), avec un changement d'échelle d'étude et surtout une grosse économies de moyen, a induit un repositionnement sur des gros bureaux d'études souvent juristes et environnement avec des juniors sans recul qui appliquent des recettes ».

Au vu de l'ensemble de ces témoignages et retours d'expérience, il apparaît clairement que les documents d'urbanisme et de planification sont majoritairement mobilisés par les collectivités territoriales. Néanmoins, pour des raisons de méconnaissance, ainsi que de manque de suivi et de compétences, le potentiel de ces outils n'est pas pleinement mobilisé. Il semblerait donc pertinent d'en proposer une évaluation précise de manière à les faire évoluer. D'autres part, la sensibilisation et la formation des décideurs et gestionnaires de ces outils, leurs permettraient une utilisation, puis application, plus concrète et pertinente. Les exemples particulièrement réussis, comme les OAP du PLUm de Nantes, le sont grâce à la réalisation d'un travail en amont, souvent porté par la réalisation de démarches volontaires. Quelles sont-elles, quels sont leurs objectifs et pourquoi s'y intéresser ?

# UNE MOBILISATION DISCRÈTE DES DÉMARCHES VOLONTAIRES

Dans le cadre de cette recherche, on nomme démarches volontaires, tous outils mobilisant le paysage qui n'est pas un document d'urbanisme ou de planification réglementaire. On entend par l'adjectif « volontaire » son aspect facultatif qui sous-entend un réel engagement de la part de celui qui est à l'origine de la démarche. Selon le ministère, ces outils sont « *adaptés aux différentes échelles d'intervention pour la cohérence de l'aménagement du territoire, du régional à l'infra communal : Observatoire Photographique du Paysage (OPP), atlas de paysages, plan de paysages, etc.* ». Ils participent à l'élaboration de la démarche paysagère, évoquée dans la première partie de ce mémoire, et peuvent être mobilisés par l'ensemble des collectivités territoriales.

## DES OUTILS DÉDIÉS AU PAYSAGE, POURTANT MÉCONNUS

Ces outils, qu'il s'agisse des atlas, des plans de paysages, de chartes paysagères ou des observatoires photographiques du paysage, sont, depuis peu, mis en avant par le ministère de la transition écologique. On note sur le site du ministère, une page dédiée aux politiques des paysages (11.), mais également une plateforme s'intitulant « Objectifs paysages » (12.). Cette plateforme est présentée comme accessible à tous, « *Collectivités, services de l'Etat, professionnels du paysage, étudiants* », et offrant « *un panel d'outils pour mieux connaître les paysages, en savoir davantage sur la profession de paysagiste concepteur et passer à l'acte en*

*mettant en œuvre des démarches paysagères* ». Elle regroupe, ainsi, différentes thématiques et promeut les outils, dont il est question pour ce travail. On y retrouve dans le volet « Construire nos paysages », l'action « Mobiliser les outils » (13.). Outils, eux même, présentés par le biais d'une page qui leur est respectivement dédiée. Les articles et ressources disponibles sur la plateforme, semblent être mis à jour régulièrement depuis cette année. Une animation du site probablement relancée suite au rapport publié par le CGEDD, dont l'une des remarques portait sur l'actualisation et le partage des ressources liées au paysage, à l'échelle nationale.



11. Source : site du ministère de la Transition écologique



12. Source : plateforme Objectifs paysages



13. Source : plateforme Objectifs paysages

Cette ambition, de mettre au centre de la démarche paysagère des outils exclusivement dédiés à cette thématique, ne date pas d’hier. Les atlas de paysage, par exemple, existent depuis presque trente ans. Dès le début des années 1990, Yves Luginbühl, notamment, s’attache d’ailleurs à en faire une méthodologie (LUGINBUHL, 1994). En revanche ce n’est que depuis la loi n°2016-1087 du 8 Août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, que les départements sont obligés de s’en doter. Cette obligation traduit une volonté nationale d’utiliser l’approche paysagère pour penser différemment, l’aménagement du territoire. En effet, deux des objectifs réinscrits dans la mise à jour de cette méthodologie<sup>1</sup>, sont celles de « guider l’action publique » et de « sensibiliser les acteurs

1. Les Atlas de paysages, Méthode pour l’identification, la caractérisation et la qualification des paysages, 2014

du territoire ». Deux objectifs qui font encore écho aujourd’hui, mais qui ne semblent que partiellement atteints, au regard des réponses apportées lors de la consultation nationale<sup>2</sup>. Les répondants jugent qu’il « pourrait être une aide à la construction de projet de territoire », notamment à travers la traduction d’Objectifs de qualité paysagère, mais que « *n’étant pas un document stratégique, il ne peut pas servir directement à la décision d’aménagement ni à la définition d’OQP* ». Selon l’enquête, seulement un tiers des répondants décideurs, le mobilise comme support d’appui à la décision. En revanche, on note que son objectif premier, être un outil de connaissance permettant d’identifier, de caractériser et de qualifier les paysages semble, lui, largement être atteint.

2. Les atlas de paysages, un outil de connaissances en action ? Synthèse du questionnaire national sur l’atlas de paysages

Figure 2 : tableau des réponses à la question 1.1  
 "Quelle est votre utilisation de l’atlas de paysages ?"

Question 1.1	Connaissance		Études		instruction		Appui à la décision		Appui aux collectivités		Objectif de qualité paysagère	
Décideur	42	82%	20	39%	5	10%	17	33%	24	50%	24	47%
Expert	69	91%	46	61%	12	16%	23	30%	33	43%	28	85%
État	42	89%	20	43%	23	43%	13	28%	15	32%	10	21%
Société civile	4	100%	2	50%	0	0%	1	25%	2	50%	1	25%
Total	157	88%	88	49%	40	22%	54	30%	74	42%	63	35%

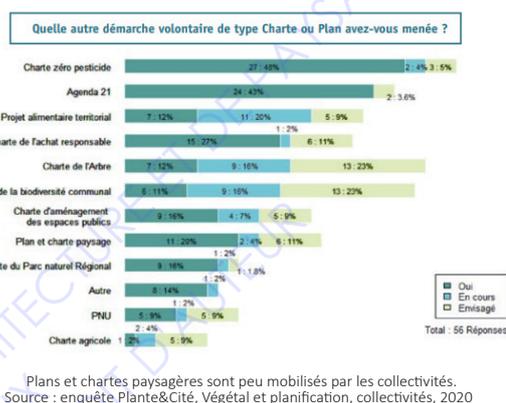
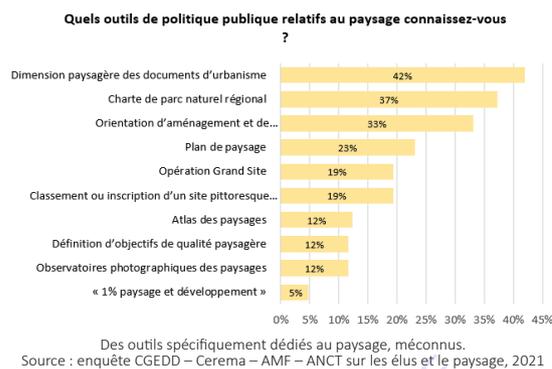
Les atlas de paysage, supports de connaissances, sans être un appui à la décision.  
 Source : graphique tiré de la Synthèse du questionnaire national sur l’atlas de paysages

Il en est de même pour les plans de paysage qui, faisant pourtant l’objet d’un appel à projet national<sup>1</sup>, ne sont pas si connus. Paradoxalement, chaque année, 15 nouveaux lauréats sont pourtant récompensés pour leur

1. L’appel à projet Plan de paysage lancé en 2012, bisannuels puis annualisé depuis 2017 dans un contexte d’accélération du développement des plans de paysage en France, « permet aux collectivités lauréates de bénéficier d’un soutien financier de l’Etat à hauteur de 30 000€, ainsi que d’un accompagnement méthodologique dispensé notamment par le Club Plan de paysage, pour l’élaboration de plans de paysage »

participation. On compte, selon la carte interactive du ministère, 167 plans de paysage sur le territoire français (métropole et DOM-TOM), dont deux en Loire Atlantique (celui de la ville de Nantes et celui du Pays du Vignoble nantais (tout juste lancé)). Pertinents dans leur échelle et venant questionner la notion de « projet de territoire », le plan de paysage « *permet d’appréhender l’évolution et la transformation des paysages de manière prospective, transversalement aux différentes politiques à l’œuvre sur le territoire* » (Rapport CGEDD, 2022). Il est un outil de médiation entre acteurs et met en cohérence dynamiques

et projets. Sa force réside dans le lien qu'il peut éventuellement faire entre réflexion et passage à l'action. Il est présenté comme l'outil idéal, à travailler en amont de l'élaboration ou de la révision de documents de planification. En 2013, Laurent Lelli et Sylvie Paradis parlaient du plan de paysage comme d'un « *dispositif plus accompagnant que normatif* » (LELLI, PARADIS, 2013), un constat qui semble aujourd'hui jouer en sa faveur, le rendant plus accessible et moins contraignant. Cependant, sur le territoire étudié pour ce mémoire, très peu de communes s'en voit dotées. Notamment, car malgré les efforts du ministère, encore peu de collectivités en ont véritablement connaissance. Ainsi, à la question « Quels outils de politique publique relatif au paysage connaissez-vous ? », seulement 23% des répondants nomment le plan de paysage (12% les atlas de paysages et OPP)<sup>2</sup>. Une tendance qui se confirme également du côté de la consultation menée par Plante&Cité, où les plans et chartes de paysage se retrouvant en 7e position des démarches volontaires menées, ou en cours.



2. Rapport n°013812-01, CGEDD, Février 2022

Leur faible notoriété, est sans doute également liée aux limites que ces outils posent. L'OPP, Observatoire Photographique du Paysage, en est un bon exemple. Engagé « à l'initiative d'une institution volontaire (conseil départemental, syndicat mixte, association, etc), il est le fruit des réflexions d'un comité de pilotage composé d'élus, de services déconcentrés de l'État, de professionnels et d'associations. Il sélectionne les problématiques paysagères actuelles et à venir sur le territoire. Un photographe artiste (ou non) a pour mission d'imager ces problématiques par des photographies du territoire. Les mêmes points de vue sont ensuite rephotographiés selon des intervalles de temps réguliers et selon un protocole de reconduction rigoureux » (GUITTET, INVERNIZZI, 2021). Il permet ainsi « d'analyser les mécanismes et facteurs de transformations » des paysages, ainsi que les acteurs en cause (ce dans diverses thématiques). Le paradoxe de cet outil, réside dans le fait qu'on note une réelle utilisation de la photographie de paysage (ancienne et récentes) par les élus, - comme développé précédemment-, mais également une forte méconnaissance des OPP par ces mêmes acteurs (12% des répondants indiquent le connaître). Les ressources photographiques contenues par les OPP, sont pourtant d'une grande richesse pour comprendre et analyser l'impact des politiques publiques paysagères. L'actualisation de ces photographies, permet également une prise de recul et devient un support de l'évaluation de ces dites politiques.

Dans le cas des atlas de paysages, une ressource pourtant complète et offrant la possibilité d'un regard englobant au travers des unités paysagères, c'est justement cette grande échelle qui pose question. Une échelle parfois trop importante, difficilement appréhendable et dont les petites communes ne réussissent pas à se saisir. Lors de l'enquête menée sur les atlas de paysages par le ministère, le témoignage de décideurs souligne le fait que « l'échelle départementale est (...) peu adaptée à (leurs) préoccupations et aux préoccupations des communes ». La synthèse souligne la volonté de certains

répondants de proposer une plus petite échelle, favorisant ainsi l'appropriation des connaissances par les acteurs locaux. L'échelle départementale, bien qu'utile lors de l'élaboration de SCoT, ou de projet à l'échelle métropolitaine ou départementale, semble devoir se décliner. Une évolution de l'outil apparaît comme nécessaire. Si l'on souhaite que les élus réussissent davantage à se les approprier, les atlas des paysages devront à la fois être une importante source de connaissance, mais également le support d'une vulgarisation de la notion de paysage, aujourd'hui jugé trop inaccessible par les élus<sup>1</sup>.

1. Rapport CGEDD n°013812-01, p37-38

En revanche, et malgré leur faible mobilisation, certains de ces outils, en inspirent de nouveaux. C'est le cas à St-Nazaire, où l'élaboration d'un atlas des paysages de la ville à vue le jour en 2016. Cet atlas, pensé à l'image de l'atlas des paysages des Pays de la Loire, identifie non pas des unités paysagères, mais des secteurs paysagers et sous paysagers. Ses objectifs sont de proposer une lecture transversale du paysage et de ses composantes, un diagnostic partagé (collectivités, partenaires, habitants), ainsi que de constituer une base de travail pour imaginer le Saint-Nazaire de demain<sup>1</sup>. Il est le premier volet du Schéma Directeur Paysager imaginé par la ville et porté par la paysagiste conceptrice évoluant au sein de la collectivité.

1. Atlas des paysages de St-Nazaire, p 3

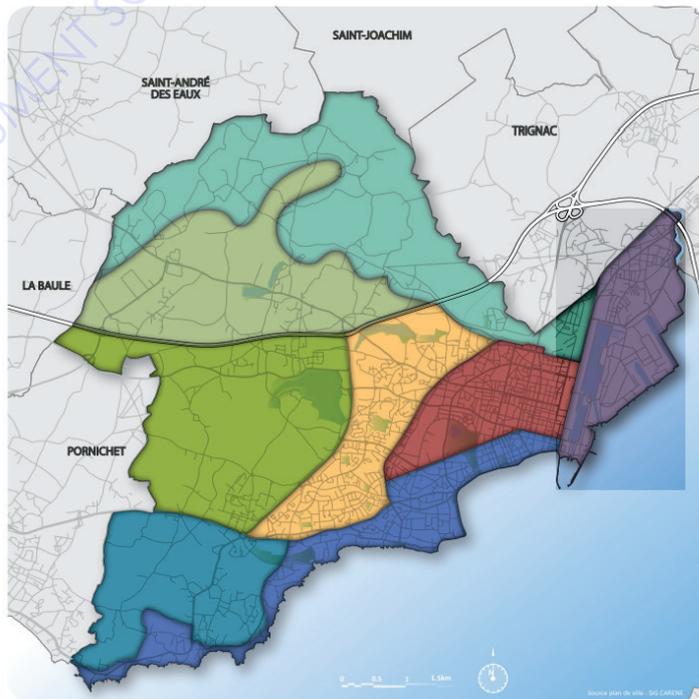


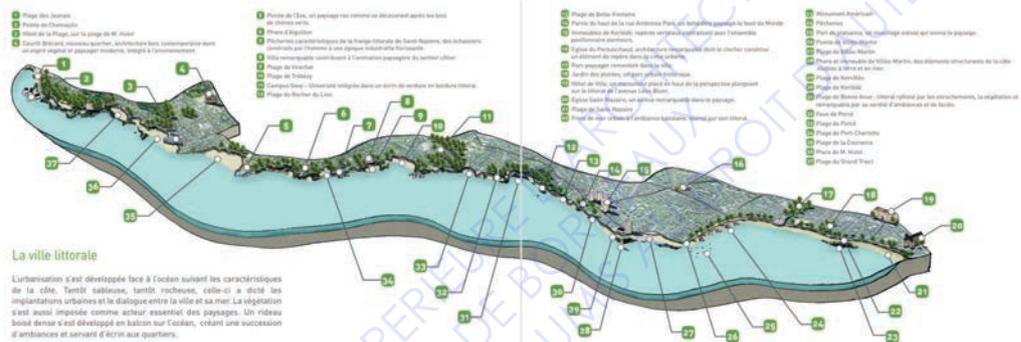
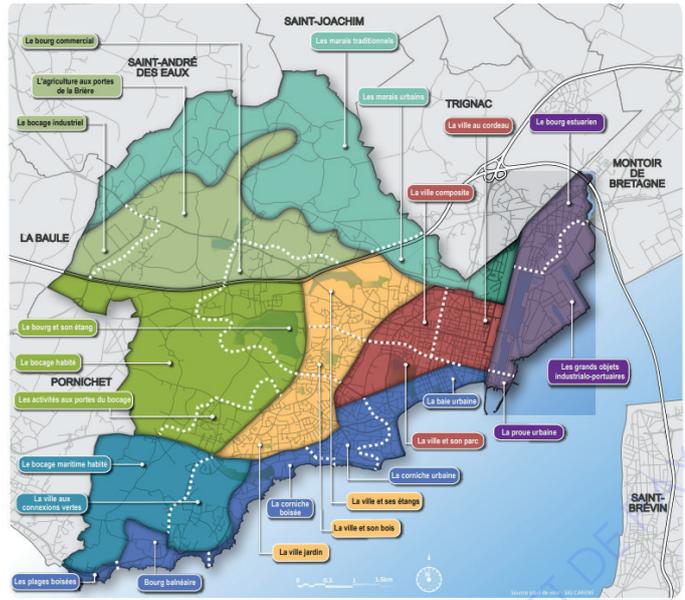
Sommaire et remobilisation de l'atlas des paysages de la Loire Atlantique, pour l'élaboration de celui de la ville de St-Nazaire  
Source : Atlas des paysages de St-Nazaire

### Les secteurs paysagers

Le croisement des données de base présentées dans le chapitre précédent aboutit à l'identification de secteurs paysagers à l'échelle de la ville de Saint-Nazaire. Ceux-ci parlent de l'évolution du territoire et de ses caractères tantôt urbains, tantôt naturels. Ils racontent également la position de Saint-Nazaire : en balcon sur l'estuaire ligérien, l'océan, le bocage et la Brière.

- Ville industrialo-portuaire
- Ville linéaire
- Ville lisière
- Ville littorale
- Coteau maritime
- Ville bocagère
- Les Marches de Brière
- La Brière nazairienne





### Ville littorale

#### La baie urbaine

La ville descend vers une côte sablonneuse. L'espace public du front de mer s'étire le long des plages et offre un bâti diversifié, composé de villas d'avant-guerre, de maisons contemporaines et d'immeubles collectifs de différents étages. Les alignements et regroupements d'arbres créent une succession de plans depuis l'océan vers la ville. La proximité de la mer au Square Breton-de-Proul donne à la baie urbaine un caractère à la fois estuarien et maritime. L'arrière-plan du pays paysager marque une séquence. À l'est, une trame agricole rigoureuse confère une grande lisibilité et surtout notamment des perspectives plongeantes vers l'océan. L'arrière-plan d'arrière-guerre, très typé, cède des ensembles de la reconstruction empruntés d'un classicisme moderne.

Les fronts bâtis capillaires occupent franchement l'espace. La végétation est plus structurée et circonscrite dans des ensembles emblématiques comme le Jardin des Présées. À l'ouest du front paysager, la trame viarie alternant tracés rectilignes et bords généraux des paysages tantôt ouverts, tantôt fermés. Le bâti y est plus hétéroclite dans sa hauteur, son gabarit et son implantation. Il en résulte une grande variété de situations dans lesquelles s'ouvrent de nombreuses fenêtres sur le ciel et sur une végétation plus diffuse.

« La ville descend vers une côte sablonneuse [...] L'espace public du front de mer s'étire le long des plages. »

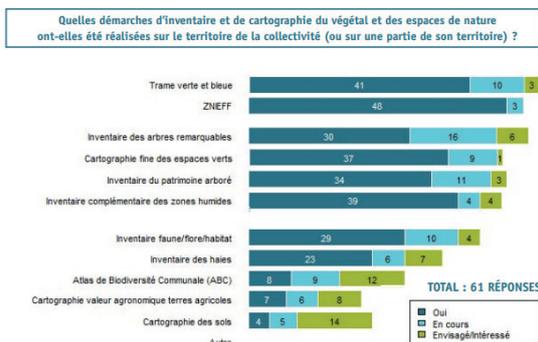
#### Les plages boisées

Le profil côtier alterne massifs rocheux et plages. Entre descente vers l'océan et remontée vers les terres, les mouvements de relief créent un paysage vallonné qui rythme des séquences plus intimes et des perspectives sur le littoral maritime. La strate boisée est à nouveau très dense. S'y glissent des constructions individuelles, d'étages et de styles variés, dont certaines recitent une forte valeur patrimoniale.

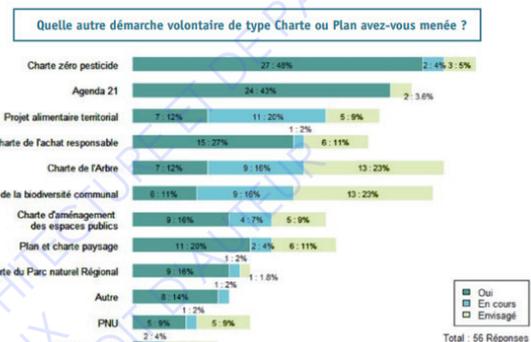
« Les mouvements de relief créent un paysage vallonné qui rythme des séquences plus intimes et des perspectives. »

Détail de l'un des secteurs paysagers, de la délimitation du secteur paysager à la réalité du terrain Source : Atlas des paysages de Saint-Nazaire

En parallèle, on note l'émergence des chartes thématiques- agricole, de l'arbre, d'aménagement de l'espace public-, ainsi que celle des atlas de biodiversité, arrivés en troisième position et dont les récentes lois – loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, loi climat et résilience-, ont été le moteur. D'autres démarches, d'inventaire et de cartographie, semblent de plus en plus séduire les collectivités. Ce sont des outils accessibles, souvent annexés au PLU(i), permettant de traiter tout un panel de sujets et de fournir une importante quantité de données. Ils sont une bonne base de réflexion, mais ne participent que très rarement à enrichir l'aspect réglementaire d'autres documents. On retrouve dans la manipulation de ces outils, les mêmes limites qu'énoncées pour certains documents d'urbanisme, des documents trop souvent quantitatifs et finalement peu axés sur la qualité des espaces qu'ils traitent. Manque, qui se ressent particulièrement dans les démarches cartographiques liées à la Trame Verte et Bleue, par exemple. Trop souvent abordée comme un simple outil de planification, sans réelle substance.



Le développement des inventaires et cartographies, où l'importance des données.  
Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, collectivités, 2020



L'émergence des chartes (de l'arbre, zéro pesticide, agricole, etc)  
Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, collectivités, 2020

## ANIMATION ET SUIVI, POUR UNE PÉRENNITÉ DES DÉMARCHES VOLONTAIRES

Lorsque la démarche volontaire réussit à s'enclencher, qu'elle est portée par différents acteurs, où chacun y trouve son compte, elle devient alors un précieux outil de connaissance du territoire. Néanmoins, ce potentiel n'est que trop peu mobilisé. En effet, sans suivi, ni animation elle se retrouve rapidement en dormance et mise au placard. Une remarque faite dans chacun des entretiens menés, que ce soit par les paysagistes du CAUE, ceux en collectivités, ou autres chargés de missions.

Tous, s'accordent sur l'importance de penser l'après. Cependant, y penser ne suffit pas. Trop souvent, les moyens humains et financiers ne sont pas présents ou pas mobilisés pour continuer à faire vivre la démarche initiée. Dans le cas des atlas de paysage, par exemple, presque aucune action n'a été mise en place depuis la loi de 2016, les rendant obligatoires. Les atlas ont donc le mérite d'exister, mais ne sont pas valorisés auprès des acteurs de collectivités, qui pourraient s'en saisir, mais n'en ont qu'une très

« LES DÉMARCHES VOLONTAIRES, CE SONT DE BONS OUTILS, PAR CONTRE ELLES NÉCESSITENT D'AVOIR UN VRAI SUIVI. IL FAUT UN ANIMATEUR, IL FAUT VRAIMENT QU'IL Y AI QUELQU'UN QUI ANIME. C'EST INTÉRESSANT À PARTIR DU MOMENT OÙ LA COLLECTIVITÉ QUI LE LANCE S'ENGAGE À CE QUE CE SOIT ANIMÉ, LA CRÉATION C'EST QUELQUE CHOSE, L'ANIMATION, C'EST AUTRE CHOSE. »  
GAËLLE FÉAT, CAUE 44

« IL Y A AUSSI UN ENJEU IMPORTANT, C'EST LORSQU'ON S'EN VA DE LA COMMUNE. ENFAITE ON LEUR DONNE QUELQUE CHOSE, MAIS DERRIÈRE IL FAUT QU'ILS S'EN SAISISSENT CAR NOUS ON SERA PLUS LÀ POUR LA SUITE. » COLINE BRISSOT, CAUE 44

faible connaissance. La synthèse du questionnaire réalisé en 2020<sup>1</sup>, souligne justement l'importance de mettre en place une animation plus dynamique, ainsi qu'une actualisation plus régulière de ce type d'outil, pour en permettre la pérennité.

1. Les atlas de paysages, un outil de connaissances en action ?  
Synthèse du questionnaire national sur l'atlas de paysages

Nombre de démarches, notamment volontaires, sont pensées de cette manière: la réflexion porte sur la mise en place, le déroulement, puis le rendu final, sans se soucier de la nécessité de sa pérennité. Pour les plans de paysage, par exemple, comment faire une fois le financement épuisé ? Pour ne pas en arriver à se poser la question, il apparaît pertinent que le suivi et l'animation, soient pris en compte dès le départ. A cette problématique du suivi, une animation locale dédiée, semble la réponse la plus pertinente et c'est d'ailleurs celle majoritairement soulevée par les personnes rencontrées. Comme cela a pu être souligné lors de la journée d'échanges du Réseau Paysage Nouvelle Aquitaine<sup>1</sup>, certains postes peuvent intégrer de nouvelles missions, en leur accordant 25% à 50% du temps. C'était le cas d'un chargé de mission en collectivité, présent à cette journée. Cette question du suivi, de l'animation, invoque rapidement des notions financières trop complexes pour être pleinement développées ici. Néanmoins, il est intéressant de mettre en avant des exemples illustrant la réussite qu'engendre la création ou diversification de poste en lien avec la démarche réalisée. C'est par exemple ce qui existe déjà au sein des PNR ou des Grands Sites, ce sont ces postes, qui en permettent le bon fonctionnement. Sur des outils plus que des structures, l'enjeu est de réussir à le valoriser de manière à en faire un support pertinent pour des actions futures.

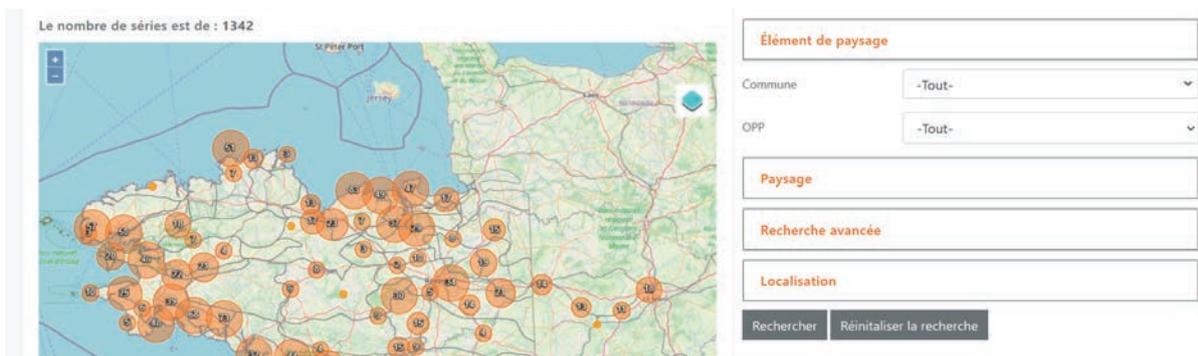
D'autre part, sans la prise en compte de cette ultime phase, des études ou outils se retrouvent oubliés. Les paysagistes du CAUE expliquaient, par exemple, avoir été confrontés

1. Journée d'échange « La sensibilisation des élus au paysage : des démarches pratiques », 20 octobre 2022, Bordeaux

à des élus venant les démarcher pour une étude déjà réalisée durant le précédent mandat, mais dont ils n'avaient pas connaissance. Ce sont pourtant des outils capable de faire le lien. Ils participent à la transmission des savoirs et des connaissances du territoire, particulièrement auprès des acteurs de collectivités. Les OPP, évoqués précédemment, sont l'exemple parfait d'un support de réflexion basé sur l'histoire et l'état des lieux des paysages actuels du territoire. Ils peuvent participer à la décision, appuyer une argumentation, ils témoignent des paysages sur lesquels agissent les collectivités. Dans le cas des OPP de Bretagne, la mise en lien des dix-sept OPP via la plateforme POPP-Breizh<sup>1</sup>, a permis de leur influencer une nouvelle dynamique et d'en faire de vrais supports de connaissances, de réflexion, voire de sensibilisation.

D'avantage utiles au passage à l'action, les plans de paysages permettent, eux, d'accompagner la phase plus opérationnelle de l'aménagement du territoire. Plus que de seulement participer à la réflexion de futurs aménagements, ils peuvent être mobilisés dans le cadre de l'élaboration de futurs documents réglementaires.

1. La plateforme « donne accès aux séries OPP de Bretagne et facilite leurs analyses. L'interface permet de rechercher des séries OPP par localisation, par contenu (haie, maison individuelle, cours d'eau, etc.), par type de changement (apparition de haie, disparition de haie, etc.), d'exporter les séries OPP et leurs données associées ainsi que d'extraire des statistiques sur les changements paysagers». L'objectif de la POPP-Breizh est de comprendre les dynamiques des paysages bretons, de manière à adapter les politiques d'aménagement à ces évolutions. L'OEB (Observatoire de l'Environnement en Bretagne), a notamment missionner Caroline Guittet, Cheffe de projet du pôle paysages de l'OEB, pour animer et déployer des formations initiant à la démarche des OPP), <https://popp-breizh.fr/public/popp>

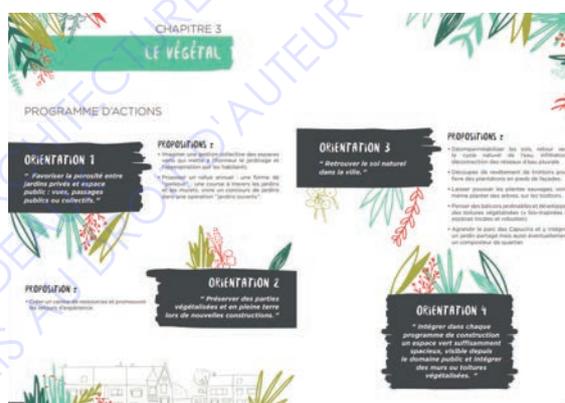


## DES DÉMARCHES RESSOURCES, POUR L'ÉLABORATION DE DOCUMENTS D'URBANISME RÉGLEMENTAIRES.

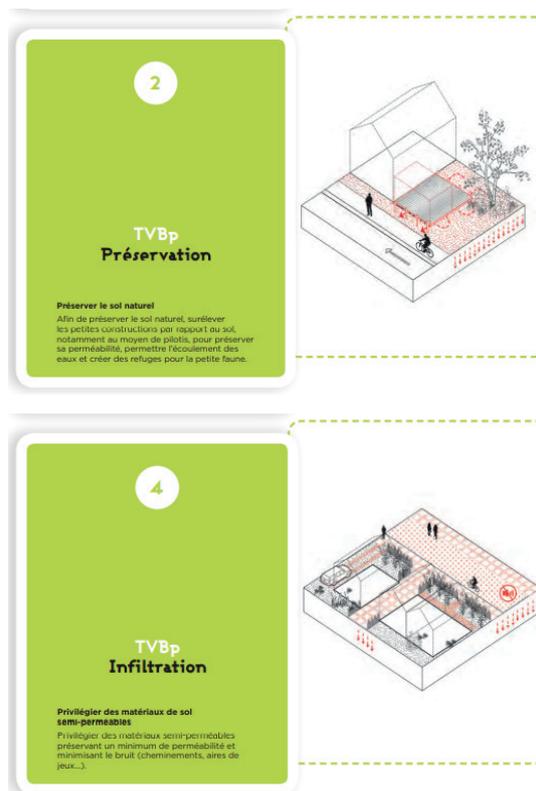
Si la force des démarches volontaires réside, notamment, dans son caractère facultatif et non opposable, leur laissant ainsi plus de flexibilité, elles n'en restent pas moins d'excellents supports pour venir interroger le cadre réglementaire, dont font partie les documents d'urbanisme. Plusieurs de ces démarches sont remobilisées dans le cadre du PLU(i) par exemple. La consultation nationale de Plante&Cité relève, entre autres, l'utilisation de l'agenda 21, des plans et chartes de paysage, ainsi que des chartes PNR et des Parc Naturel Urbain (PNU). Tendance confirmée lors de l'entretien effectué avec les chargés de mission du Pays du Vignoble Nantais, où le plan de paysage est pensé, dès le départ, comme un outil devant, par la suite, servir plus concrètement à l'élaboration, ou la révision de documents - SCoT, ou PLUi(s) du périmètre étudié-. Selon eux, cet outil est particulièrement efficace et pertinent, pour le mettre en écho avec des décisions d'aménagement ou de zonage, notamment sur des sujets très précis auxquels ils sont confrontés - ici, la pression foncière sur les terres agricoles et maraîchères-. Ils sont persuadés, que le paysage peut devenir un véritable argument de maîtrise foncière, pour la préservation de ces terres.

Cette certitude se confirme par l'étude de cas similaires précédemment cités, à savoir le PLUm de Nantes et le Schéma directeur paysager lancé par la ville de St-Nazaire. La qualité des OAP du PLUm de Nantes, mise en avant dans la précédente sous partie, tient dans la quantité et qualité du travail réalisé en amont. Celui des Plans Paysage et Patrimoine (PPP) par quartier. Les premières études menées dans les années 2010, sans, puis avec un paysagiste, ont guidé la réalisation d'un Plan Paysage et Patrimoine dans chaque quartier. Suite à la création d'une délégation d'adjoints en 2015, puis à la création de la mission Paysage et Patrimoine ainsi qu'à l'élaboration de la méthode qui sera utilisée, les PPP voient progressivement le jour entre 2016 et 2020. Suite au travail précis réalisé en concertation avec les élus, techniciens et habitants, plusieurs orientations et préconisations ont participé à la formulation d'objectifs et de prescriptions du PLUm. Que ce soit au travers des OAP, du plan de zonage ou du règlement.

On retrouve, par exemple, dans le PPP Hauts Pavés/St-Felix une volonté de retrouver un sol naturel. Préconisation traduite dans l'OAP TVBp comme un objectif de limitation de l'artificialisation et de l'imperméabilisation des sols. Dans le plan de zonage, ce sont les préconisations concernant l'importance et la préservation des espaces paysagers en cœur d'îlots qui sont ainsi traduites



Souhait de retrouver un sol naturel, émis, lors de l'élaboration des PPP. Source : extrait du PPP Hauts Pavés/St-Félix



Traduction de la volonté de retrouver un sol naturel, émise dans les PPP, au sein de la TVBp du PLUm. Source : extrait de l'OAP TVBp du PLUm de Nantes

graphiquement. Au sein mêmes du règlement, la définition du terme « cône de vue » est précisée suite aux remarques émises lors de l'élaboration des PPP. Il est alors défini comme la « délimitation d'un champ visuel à protéger pour préserver les perceptions lointaines vers les éléments bâtis ou paysagers remarquables ». Ainsi, le travail effectué dans le cadre des PPP a permis de mieux intégrer la question paysagère au sein du PLUm. Une réussite soulevée par la municipalité lors des journées « Plan de paysage : agir ensemble pour le cadre de vie » ayant eu lieu les 12 et 13 juin 2019 à Nantes.

Inscription de la définition de « cône de vue » dans le règlement et traduction graphique sur le plan de zonage du PLUm  
 Source : extrait du plan de zonage du PLUm de Nantes et illustration correspondante



Dans le cadre du Schéma directeur de St-Nazaire, c'est la réalisation de l'Atlas des paysages en 2016, qui a guidé la municipalité à préciser son travail à travers un document d'orientations de qualités paysagère (2017). Ces documents se sont vu, par la suite, complétés par l'ajout d'un schéma de fleurissement, d'un travail sur la palette végétale de chaque secteur paysager, ainsi que d'un inventaire sur les arbres remarquables de la ville. La paysagiste conceptrice de St Nazaire, Anne Benz, souligne la pertinence de ces documents, tout en se satisfaisant de leur mobilisation par les services techniques, bureaux d'études et promoteurs, lors de lancement de projet. Annexés au PLU(i), ils agissent comme des supports de connaissances, et même sans être réglementaires, permettent d'orienter certaines pratiques, ou aménagements.

« LE DOCUMENT D'ORIENTATIONS DE QUALITÉ PAYSAGÈRE, C'EST UN DOCUMENT OÙ ON REPRENAIT TOUS LES SECTEURS PAYSAGERS IDENTIFIÉS (DANS L'ATLAS), ET PUIS ON A UN PEU PRÉCISÉ LES ÉLÉMENTS IMPORTANTS OU LES SECTEURS EN PROJET, LES CHOSES COMME ÇA. C'EST VRAIMENT UN OUTIL DE PROSPECTIVES QU'ON A TRAVAILLÉ AVEC LES CHARGÉS D'OPÉRATION, LE PNR DE BRIÈRE, GAELLE FEAT ÉTAIT LÀ AUSSI D'AILLEURS (CAUE44), LES PARTENAIRES, POUR SE Doter D'UNE VISION PROSPECTIVE SUR CES DIFFÉRENTS SECTEURS PAYSAGERS. C'EST UN DOCUMENT QUI S'EST RÉALISÉ À L'ÉCHELLE DES TECHNICIENS, SUR LA VISION COMMUNE QU'ON SE FAISAIT DES DIFFÉRENTS ESPACES. ALORS C'EST PAREIL, CE SERAIT UN DOCUMENT QUI MÉRITERAIT UNE MISE À JOUR AUJOURD'HUI, PARCE QUE LES ZONES QUI ÉTAIENT À CONSTRUIRE LE SONT AUJOURD'HUI PARTIELLEMENT, OU ENTIÈREMENT. MAIS JE PENSE QUE ÇA DONNAIT UNE BONNE VISION, UN BON SUPPORT SUR LA MANIÈRE D'AMÉNAGER, AVEC DES THÉMATIQUES SUR LA GESTION DES FRANGES, L'AMÉNAGEMENT DES ENTRÉES DE VILLE. ÇA DONNAIT UN PEU DES OUTILS, DES EXEMPLES D'AMÉNAGEMENT POUR GUIDER LES PROJETS. » ANNE BENZ, PAYSAGISTE DPLG, ST-NAZAIRE



Souhait de la préservation des espaces paysagers en cœur d'îlots, émis dans le PPP et retranscrit graphiquement dans le plan de zonage du PLUm  
 Source : extrait du PPP Hauts Pavés/St-Hélix



Ces exemples, mobilisant différemment deux démarches volontaires, illustrent le potentiel de ce type de démarche et d'outil. Là, où le travail singulier réalisé à petite échelle, avec les habitants, des PPP de quartier de Nantes permet d'enrichir, réglementairement parlant, certains documents d'urbanisme, l'ensemble des documents constituant le schéma directeur paysager de la ville de St-Nazaire offre un support de connaissances complet et précis, mobilisé en interne et par les maîtres d'œuvre externes, lors de projet d'aménagement sur la commune. Dans les deux cas, on peut dire que les préconisations initiées par les démarches volontaires, sont traduites de manière opérationnelle sur le terrain. Chacun ayant opté pour une démarche concertée, à différents niveaux, le travail collectif des élus, techniciens, habitants parfois, apporte à ce type d'initiative une dimension sensible et humaine, que les documents d'urbanisme réglementaires ont du mal à transmettre. Le travail du paysagiste concepteur, davantage sollicité dans ces initiatives, devient alors, en partie, celui de médiateur et d'animateur. Rôle notamment occupée par la Chargée de mission Plan Patrimoine et Paysage de la ville de Nantes qui souligne la manière dont « *La démarche PPP a permis d'établir une relation de confiance entre les élus, les habitants, et les services de la ville qui ne se connaissaient pas forcément* »<sup>1</sup>. Une façon de penser ensemble le projet de territoire, à travers le paysage.

Ces démarches volontaires, au-delà d'avoir la capacité de s'inscrire en amont de l'élaboration, ou de la révision, de documents d'urbanisme, peuvent devenir des supports de sensibilisation, de partage de connaissances particulièrement intéressant. S'il est animé, l'OPP par exemple peut servir, comme au Pays du Vignoble Nantais, à l'acculturation du jeune et grand public. C'est en se basant sur les clichés de l'OPP et s'inscrivant dans sa dynamique que le musée du Vignoble Nantais élabore de nouveaux supports permettant à tous de mieux connaître, comprendre et analyser les paysages du territoire. D'autre part, lors de l'entretien, le chargé de mission SCoT au Syndicat Mixte, a fait part de l'utilisation qu'il faisait de ces photographies, dans le cadre de la révision du SCoT. Avec l'objectif, d'ici quelques mois, de pouvoir en faire autant, voire plus, en venant mobiliser le futur plan de paysage du Vignoble Nantais. On note, cependant, reprenant les mots de Laurent Lelli et Sylvie Paradis, que les OPP bien qu'ils « *impulsent du débat public et mobilisent une grande variété d'acteurs lors d'expositions ou de journées de réflexion, peinent à devenir de véritables supports pour renouveler les politiques à l'échelle locale* » (LELLI, PARADIS, 2013). Un constat encore d'actualité.

1. Journées plan de paysage les 13 et 14 juin 2019 à Nantes :  
« Agir ensemble pour le cadre de vie », vidéo Club Plans de Paysage

Les outils les plus mobilisés par les collectivités territoriales sont les documents d'urbanisme intégrant, une « dimension paysagère ». Ces documents, sont pour la majorité obligatoires et réglementaires, ce qui explique leur utilisation. De ce fait, ils sont les premiers outils connus par les acteurs de collectivités territoriales qui tentent de pleinement les mobiliser, sans que cela ne soit une véritable réussite. Échec relatif, qui s'explique par le peu de place que ces documents accordent réellement au paysage. Mais également du fait de leur caractère quantitatif, laissant peu de place à la dimension qualitative de l'existant, ou des futurs aménagements. L'OAP semble faire exception à la règle, en permettant une approche plus souple, intégrant, notamment, l'utilisation d'illustrations. La traduction de ces documents réglementaires, aujourd'hui trop inaccessibles, par le biais du graphisme, apparaît comme l'une des évolutions vers laquelle se tourner. Une intégration du sensible, particulièrement rendue possible par la participation ponctuelle de paysagistes. Au regard des exemples développés, il apparaît clairement que lorsque ces documents sont plus accessibles, c'est qu'un travail a été réalisé en amont, souvent au travers de démarches volontaires telles qu'un plan de paysage, un atlas des paysages communal, etc. Des démarches spécialement consacrées au paysage, qui souffrent, malgré le travail du ministère, d'une certaine invisibilité. Très peu sont connues et/ou mobilisées par les acteurs de collectivités, alors qu'elles peuvent être une ressource pertinente pour l'élaboration ou la modification de documents d'urbanisme réglementaires, ainsi qu'un support pertinent dans le cadre d'actions de sensibilisation. L'appréhension des outils dédiés au paysage par les acteurs de collectivités territoriales n'est donc pas fondamentalement complexe. Elle nécessite, néanmoins, un accompagnement par les personnes compétentes ainsi que de petites évolutions leur permettant d'être plus pertinents aux yeux de ceux qui les mobilisent.

**Comme développé dans la première partie de ce travail, la notion de paysage est une notion complexe dont l'intelligibilité nécessite un certain nombre de connaissances. Sa compréhension, et plus largement son appropriation, restent néanmoins nécessaire, pour être en capacité de venir la remobiliser. Ce qui est implicitement demandé aux acteurs de collectivités territoriales, dont les missions comportant un aspect paysager, relève spécifiquement de cette appropriation. Héritiers de multiples réformes, ainsi que d'une culture paysagère faussée par l'utilisation d'images caricaturales, les élus et techniciens en charge de cette question n'ont eu d'autres choix que de se forger leur propre sensibilité paysagère. Une culture partiellement présente, mais bancale. L'hypothèse selon laquelle les acteurs de collectivités territoriales ont un manque de connaissances dans le domaine du paysage, est ainsi confirmée, mais à nuancer. Le manque de transmission et d'accompagnement dont ils sont victimes durant la décentralisation des missions liées à l'aménagement du territoire, font qu'ils se retrouvent à devoir manipuler des outils et prendre la responsabilité de missions auxquelles ils n'ont pas été formés. L'hypothèse selon laquelle les acteurs de collectivités territoriales font face à un manque de formations, d'accompagnement et des difficultés de moyens impactant la bonne remobilisation de la notion de paysage, dans le cas de la démarche paysagère, semble donc également confirmée. Des manques et lacunes, qui expliquent notamment leur choix de se tourner en priorité vers des outils classiques, accessibles et dont ils ont la maîtrise, les documents d'urbanisme. Leur utilisation comme support de réflexion autour du paysage, reste cependant timide, puisque ce n'est pas la vocation de ce type de document. On y trouve un vague volet paysager, ainsi que des objectifs de qualités paysagères censés y intégrer le paysage. C'est finalement la mutation de ces documents strictement réglementaires, vers des documents intégrant la dynamique de projet, qui en a permis une mobilisation plus pertinente, à travers les OAP par exemple. La place du paysage y reste, néanmoins très modeste, ce qui le décale d'office en arrière-plan des projets d'aménagement**

du territoire. Par ailleurs, cette utilisation préférée des documents d'urbanisme apparaît comme paradoxale. Premièrement, ce n'est pas ce pour quoi ils ont été pensé, deuxièmement, il existe, en parallèle, différents outils ou démarches spécifiquement dédiés à la question. Des démarches volontaires méconnues, peu mobilisées même si elles le sont de plus en plus, qui offrent un cadre plus souple et s'élaborent de manière concertée. Un manque de visibilité soulevé par le CGEDD, qui, dans la toute première recommandation de son rapport, indique l'importance de « porter prioritairement l'effort de sensibilisation et de formation : 1) sur le lien entre paysage et projet de territoire (qui fait écho à la première partie du mémoire) ; 2) sur la connaissance des outils et des ressources spécifiques dans le domaine du paysage ». Ces initiatives, aujourd'hui promues par le ministère et plutôt adaptées aux enjeux actuels, émergent progressivement au sein des collectivités territoriales. Lorsqu'elles sont encadrées et portées par des acteurs engagés, leur résultat peut être particulièrement constructif. Elles peuvent ainsi participer aux réflexions portant sur l'élaboration ou la modification de certains documents d'urbanisme réglementaires, ou même devenir des supports de connaissances partageable, mobilisés lors d'actions de sensibilisation. Ce type de démarche permet de créer du lien et participe à l'acculturation des élus, techniciens et habitants. C'est donc dans leur intérêt de s'y atteler, afin d'établir une culture paysagère commune aux différents acteurs du territoires.

# ÉTABLIR ET ENTRETENIR UNE CULTURE COMMUNE DU PAYSAGE, AU SEIN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

«CONSTRUIRE LES BASES D'UNE CONNAISSANCE COMMUNE DU TERRITOIRE PAR LA DÉCOUVERTE DES PAYSAGES» (LELLI, ET AL, 2019)

Après avoir fait état des connaissances et compétences des acteurs de collectivités territoriales, ainsi que des atouts et limites des outils et démarches mobilisés par ces mêmes acteurs, pour parler de paysage, il s'agit de réfléchir aux réponses pouvant être apportées. La question de la sensibilisation et de la formation des acteurs de collectivités territoriales, apparaît comme fondamentale. Cette troisième partie aura donc pour objectif de vérifier l'hypothèse selon laquelle la formation des élus est nécessaire. Il s'agira, par ailleurs, de comprendre et d'analyser le rôle que peuvent jouer les paysagistes dans l'appropriation de la notion de paysage et sa remobilisation, par les acteurs de collectivités territoriales.

A l'aide des enquêtes, témoignages et entretiens, il sera question de comprendre quelles formes les actions de sensibilisation et formations peuvent prendre et quels sont les acteurs impliqués. Cet état des lieux permettra de mieux saisir les atouts et limites de ces pratiques. La réflexion portée sur les missions du paysagiste concepteur permettra, elle, de mieux cibler les manques et besoins liés à la profession.

## L'ÉMERGENCE RÉCENTE DE LA QUESTION

### DANS LES JOURNÉES DE SENSIBILISATION ET DE FORMATION

Le constat du manque de connaissances et de compétences paysagères au sein des collectivités territoriales, notamment soulevé dans le rapport du CGEDD, a influé une dynamique d'intégration de la question au sein des quelques journées de formation et sensibilisation existantes. On observe, depuis deux ou trois ans un intérêt pour la question d'une sensibilisation partagée entre acteurs. L'usage d'actions de sensibilisation et la tenue de quelques formations semblent permettre aux élus et techniciens de mieux se saisir de la notion de paysage. Qu'en est-il réellement ?

Il s'agit dans cette première partie de venir questionner la place qu'occupe les actions de sensibilisation et de formation, auprès des acteurs de collectivités territoriales et des professionnels du paysage. Se pose alors la question de la définition de ces deux termes, les moyens et mediums à travers lesquels ils s'inscrivent, ainsi que les structures qui en sont porteuses. Réaliser cet état des lieux, permettra de valider, ou non, l'hypothèse selon laquelle les systèmes de formation actuels portant sur la notion de paysage, sont inexistantes ou inadaptés. Il s'agit également d'analyser, au regard des témoignages, si ces formations et actions de sensibilisation sont pertinentes et adoptées par les acteurs concernés. D'autre part, il est question de comprendre de quelle manière le partage de connaissances et d'expérience généré par ce type d'actions, peut participer à l'élaboration d'une culture paysagère commune.

## LA SENSIBILISATION,

### UN OUTIL MAJEUR FORTEMENT MOBILISÉ POUR L'ACCULTURATION DU GRAND PUBLIC

Selon le CNRTL (Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales), la sensibilisation est une action se traduisant par la volonté de « *susciter l'intérêt, la curiosité de quelqu'un* ». Il s'agit de rendre une personne (ou un groupe) « *sensible, réceptif à quelque chose, pour lequel il ne manifestait pas d'intérêt* » (Larousse). Comme cela est précisé dans le rapport du CGEDD, cette pratique n'est ni formalisée, ni encadrée par des règles ou lois. Elle offre ainsi, une certaine liberté quant à son utilisation, ce qui explique que c'est une action particulièrement mobilisée. Contrairement à la formation, et c'est ce qui est développé au sein du rapport, la sensibilisation offre à ceux qui s'en empare une très large palette de moyens d'action, ainsi qu'une souplesse particulière quant au cadre dans lequel elle s'inscrit. Elle peut se traduire par différentes formes d'actions et mobiliser différents médiums. Elle peut être éphémère ou permanente, se lire ou se vivre. Dans le cadre des sensibilisations organisées autour de la thématique paysagère, la mobilisation du graphisme, qu'il soit sous forme de brochures, de vidéos ou encore d'expositions, est particulièrement remarqué. L'utilisation de ces médiums permet l'ancrage sur le long terme de la connaissance mobilisée. De manière plus vivante, mais aussi éphémère, l'organisation de journées thématiques, ou de conférences participe également à la diffusion de cette culture. Ayant pour vocation et unique objectif le partage de connaissances, et/ou d'expériences, l'utilisation combinée de ces deux manières de faire, apparaît comme l'option la plus pertinente.

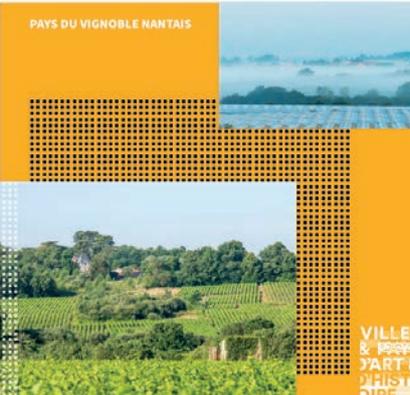
Les actions de sensibilisation liées au paysage sont majoritairement menées par des organismes dont la mission est justement de promouvoir cette culture paysagère. Beaucoup de ces organismes sont des associations, celles nationales : la FFP (Fédération Française des Paysagistes), les CAUE (Conseil en Architecture,

Urbanisme et environnement), ou encore Plante&Cité par exemple ; mais cela fait également partie des missions de plus petites structures, comme les associations labellisées CPIE, au nombre de cinq sur la Loire Atlantique, ou musées, à l'image de celui du Vignoble Nantais. Ces actions, souvent ponctuelles, sont relayées et dynamisées par des réseaux d'acteurs. Ces réseaux s'articulent à l'échelle nationale, comme c'est le cas pour les trois premières structures citées, mais également à l'échelle régionale ou départementale sur certains secteurs. L'existence des « Réseaux paysage » - comme celui de Nouvelle-Aquitaine (RPNA), qui réunit l'Union Régionale des CAUE de Nouvelle-Aquitaine, le Conservatoire d'Espaces Naturels de Nouvelle-Aquitaine, l'ENSAP Bordeaux, la région et la DREAL-, en est un bon exemple. Sur le 44, ou plus largement, à l'échelle des Pays de la Loire, rien de semblable ne semble avoir été mis en place. Les acteurs mobilisés pour ce type d'actions sont généralement des paysagistes concepteurs internes à la structure, à l'image du CAUE par exemple. Mener à bien ces actions fait, le plus souvent, partie intégrante de leurs missions.

Les actions de sensibilisation sont, dans la majorité des cas, gratuites et facilement accessibles. Elles peuvent cibler un certain public, mais ont tendance à vouloir toucher un maximum de personnes. Leur capacité à mobiliser du monde tient justement dans leur gratuité, ainsi que dans la force du réseau qui les anime. D'autre part, la mise à disposition de ressources comme c'est le cas à travers la plateforme « Nature en ville » (dont Plante&Cité est le gestionnaire), permet, à qui le souhaite, de pouvoir s'informer sur un large panel de sujets en lien avec le paysage. Cependant, ces ressources ne sont pas assez valorisées, finalement méconnues et peu remobilisées. Alors concrètement, ça donne quoi ?

Le musée du Vignoble Nantais passe, par exemple, par les ressources développées lors de l'élaboration de l'OPP pour ensuite les remobilisées sous forme de brochures, disponibles sur place ou en ligne. Ainsi, il participe à la diffusion de ces paysages, ainsi que des connaissances et dynamiques qui leurs sont liées.

## PARCOURS LES PAYSAGES DU VIGNOBLE NANTAIS



**PAYS DU VIGNOBLE NANTAIS**

**VILLE & PAYSAN  
D'ART & D'ARTISAN**

### UNITÉS PAYSAGÈRES, ENJEUX



**Le Syndicat Mixte du SCoT et du Pays du Vignoble Nantais** a initié en 2011, à l'instigation de la Région, le projet de « Pays d'Art et d'histoire », notamment pour la qualité et l'intérêt patrimonial de ses paysages. Sous le terme de « Pays du Vignoble Nantais » coexistent des unités paysagères avec des caractéristiques et des enjeux liés les uns aux autres et en même temps différents.

La convention européenne du paysage (Florence, octobre 2000) le définit comme « une partie de territoire telle qu'elle est perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Le paysage mêle donc des éléments naturels, les aménagements humains et un regard subjectif.

**PAYSAGE ET PATRIMOINE**

Les paysages du vignoble nantais s'appuient sur des reliefs créusés par un réseau hydrographique dense qui structure le territoire et qui conduit à la Loire. Ils sont notamment composés par des activités agricoles « traditionnelles », plus ou



**Carte des 7 unités paysagères**

1. Le vignoble
2. entre Loire et Sèvre
3. entre Sèvre et Maine
4. La Loire maraîchère de la Douille
5. La couronne viticole périurbaine
6. Les marais de Goulaine
7. Le plateau viticole bocager

La convention de Florence a encouragé la mise en œuvre d'atlas de paysages afin de mieux les connaître, d'identifier leurs composantes et les représentations sociales auxquelles ils renvoient.

Le paysage y est découpé en unités : des zones géographiques définies par des caractéristiques objectives en termes de reliefs, de présence d'éléments naturels (rivières...) et d'utilisation de l'espace (types de cultures, d'aménagement...). Dans les limites administratives du Syndicat Mixte du SCoT et du Pays du Vignoble Nantais, sept unités paysagères sont identifiées. À l'exception des marais de Goulaine, il s'agit d'unités qui se prolongent sur les territoires limitrophes. Ainsi la Loire maraîchère de la Douille appartient-elle à une unité régionale plus vaste intitulée « La Loire des promontoires » et la plaine maraîchère de La Planchette au bassin de Grand Lieu.

Le présent livret a pour ambition de présenter les composantes paysagères de ce territoire et les points de vigilance pour l'avenir.

1. Le terrain bottereau ou de la Botte de la Botte

## LE VIGNOBLE



Le relief ondulé, creusé par la Sèvre Nantaise et ses principaux affluents (la Maine et la Sanguèze), associé à l'activité viticole qui crée un paysage très ouvert, offre de larges perspectives où les clochers se répondent de loin en loin. En effet, les vignes produisant du Muscadet sont palissées assez bas : le fil de soutien est généralement situé à 70 cm au-dessus du sol et le feuillage monte jusqu'à 1,50 m environ. Les différentes formes de développement urbain (habitat, équipements, zones économiques...) comme le bâti agricole et viticole sont donc particulièrement visibles. La qualité de leur architecture et de leur intégration paysagère est un enjeu fort pour le maintien du caractère des paysages.

Depuis les points hauts comme depuis les nombreuses routes qui relient les bourgs, on peut constater que le vignoble connaît actuellement une phase de déprise. Elle est due à des difficultés économiques, de transmission des exploitations mais aussi à un recentrage sur les parcelles les plus qualitatives. De plus en plus, la vigne côtoie les prairies, les cultures céréalières ou les exploitations maraîchères. Le paysage évolue vers une mosaïque de polyculture. Elle existait déjà avant le XX<sup>e</sup> siècle et l'amplification

de la monoculture qui permettait de produire de toujours plus grandes quantités de Muscadet. Si de nombreuses haies ont été arrachées pour faciliter l'exploitation des parcelles, elles font maintenant l'objet de projets de replantation pour améliorer la biodiversité ou pour essayer d'apporter une protection contre le gel. Les arbres gagnent également les fonds de vallée puisque les bords de rivières sont moins utilisés.

Le vignoble nantais est marqué historiquement par un habitat dispersé, regroupé dans de nombreux hameaux, appelés « villages », tels que Bonne Fontaine à Vallet. Depuis les années 1980, le développement pavillonnaire, à proximité de ces villages ou des bourgs, repousse très loin les frontières physiques entre la ville et la campagne. Ce phénomène, qui concerne l'intégralité du territoire, est cependant plus marqué dans les zones plus proches de la métropole nantaise et des haltes ferroviaires de la ligne Nantes-Clisson-Cholet. Ainsi a été loti à partir de 2017 « au Pallet » un nouveau quartier à proximité directe de la gare. Entre besoin d'accueillir la population et volonté de préserver le paysage viticole, la maîtrise de la croissance urbaine est un enjeu fort et pose de nombreuses questions : les friches viticoles

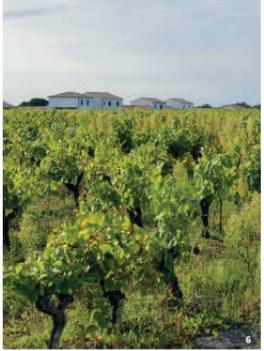
proches des zones urbanisées doivent-elles être considérées comme des réservoirs potentiels de développement ? quel sera l'impact d'une densification des bourgs sur la lisibilité de leur tissu ancien et sur la préservation de leur architecture traditionnelle ?

En dehors des villes, le patrimoine architectural est notamment constitué de moulins sur les hauteurs (moulin du Pé au Loroux-Bottereau, de la Minière à Monnières...) et de cabanes de vigne. Quand ils ne sont pas complètement remplacés, les bâtis modestes et enchevêtrés des villages font régulièrement l'objet de lourdes modifications pour répondre aux envies et besoins contemporains (élévation, rénovation...). Le risque existe aujourd'hui de voir se perdre leur caractère patrimonial et le témoignage d'une organisation sociale autour des « communs de village ».

Autre caractéristique notable, l'unité « vignoble » est traversée par la route N249 Nantes-Cholet (2 x 2 voies). Cette voie structurante du territoire génère une attractivité de plus en plus forte, du fait de l'accessibilité et de la visibilité qu'elle offre aux entreprises et équipements commerciaux de Vallet à Haute-Goulaine.



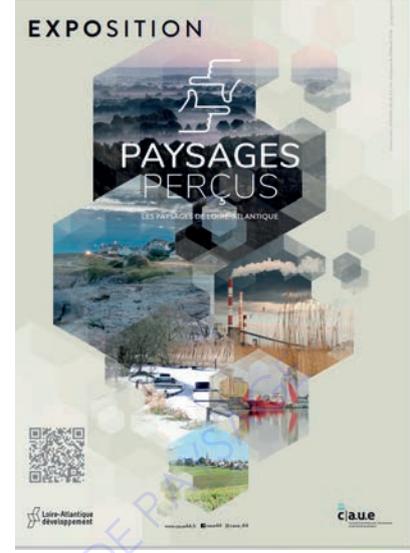




2. Le moulin de la Minière à Monnières surplombe un paysage viticole. Les parcelles dont les ceps ont été arrachés feront-elles l'objet de replantation ?
3. La silhouette du Loroux-Bottereau dominée par son clocher.
4. Au Pallet, le village à communs du Pé de Sèvre conserve des bâtis anciens.
5. Le paysage patrimonial de Clisson.
6. Au Pallet, l'exemple d'un lotissement récent à la rencontre des parcelles viticoles.

Source : extrait de la brochure «Parcours, les paysages du Vignoble Nantais», où certaines photographies de l'OPP sont remobilisées. Pays du Vignoble Nantais

Source : Photographies tirées d'inaugurations dans différentes communes du 44.  
Credit photos: CAUE 44

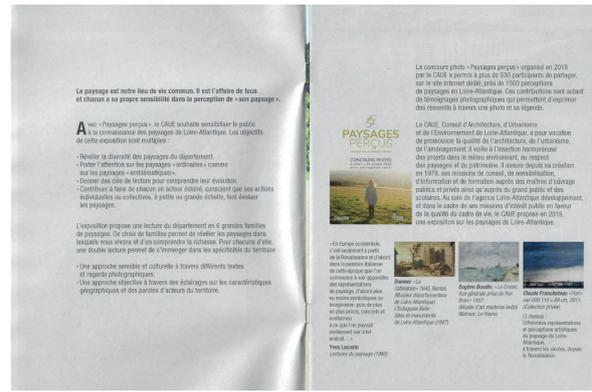


Source : Affiche de l'exposition «Paysages perçus»  
Credit CAUE 44

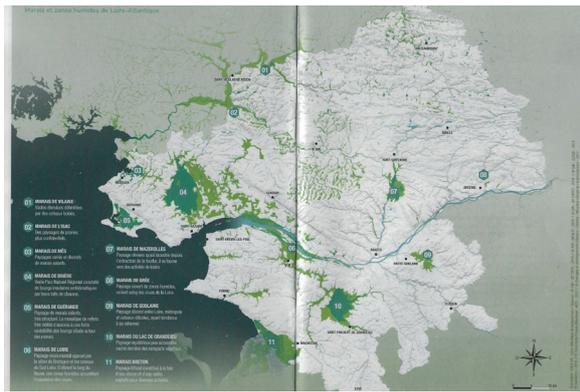
Au CAUE44, différentes actions de ce type sont mises en place chaque année. On retrouve, tout d'abord, leur action la plus pérenne, celle intitulée « Paysages perçus ». Une exposition itinérante présentant et analysant l'ensemble des paysages du département. Classés dans 6 familles, les paysages de la Loire Atlantique y sont décrits et illustrés par des photographies tirées du concours Paysage perçus ayant eu lieu en amont du projet. Cette exposition présente donc, sur la base de perceptions habitantes, une diversité de paysages couvrant l'ensemble du territoire. L'objectif étant de faire découvrir l'ensemble de ces paysages, en les rendant facilement accessibles, l'exposition est mise à disposition des collectivités du département. Elle tourne ainsi tous les mois, s'installant, à chaque fois, dans une nouvelle commune. C'est ce qu'explique Anne Gonthier, paysagiste au CAUE44.

« CETTE EXPOSITION, CONÇUE PAR L'ÉQUIPE DU CAUE, A MOBILISÉ TOUTES NOS COMPÉTENCES AFIN DE MIEUX PARTAGER LA CONNAISSANCE DU PAYSAGE DÉPARTEMENTAL ET SENSIBILISER CHACUN, SUR LES ENJEUX DE SON ÉVOLUTION »

Source : Extrait du livret de présentation de l'exposition «Paysages perçus» Credit CAUE 44



Source : Extrait du livret de l'exposition «Paysages perçus» dédiée aux marais. Credit CAUE 44



Au-delà des actions grand public, on note l'émergence, ces dernières années, d'initiatives allant à la rencontre du jeune public -ou public scolaire-. Ces actions, peuvent s'appuyer sur des supports de sensibilisation plus larges. Le CAUE s'est, par exemple, basé sur cette exposition, ainsi que sur l'installation, au sol, d'une très grande carte du département, pour la création et l'animation de l'action « Vous êtes L.A. ! La Loire Atlantique, à travers son image satellite ». Une animation dédiée aux scolaires de fin de cycle primaire. C'est à l'aide de cette carte, ainsi que de brochures à compléter, que deux paysagistes du CAUE44, participent à l'acculturation des plus jeunes. Dans un tout autre cadre, les chargées de mission du musée du vignoble nantais, se saisissent, eux, des photographies réalisées dans le cadre de l'OPP. Elles deviennent alors un support pédagogique pour venir présenter, expliquer et analyser les paysages du vignoble dans les écoles et collèges.

## **LA FORMATION, UN OUTIL PEU MOBILISÉ POUR, ET PAR, LES PERSONNES CONCERNÉES**

Avec des objectifs quasiment similaires, la formation relève, elle, selon le cnrtl, de «l'acquisition de savoir dans un domaine particulier ». A la différence de la sensibilisation, la « formation est une forme d'apprentissage à la fois organisée et institutionnalisée » comme le précise l'Insee. Ce qui engendre un cadre plus contraignant, mais lui apporte également une sorte de crédibilité supplémentaire.

Dans cette seconde sous partie, l'idée est de venir faire un état des lieux des systèmes de formation existants. Il s'agit de comprendre quelles sont les formations à disposition des acteurs de collectivités territoriales, mais aussi des professionnels du paysage. Cet état des lieux devrait permettre de faire ressortir les besoins exprimés par chacun des acteurs.

Une grande partie des actions de sensibilisation est donc mobilisée en faveur du grand et du jeune public. Ces actions ciblent rarement les professionnels, sauf dans le cas de conférences plus techniques. Les élus et techniciens sont invités à y assister, ou à s'en saisir s'ils le souhaitent, sans que ça ne leur soit directement adressé. Par ailleurs, les actions en direction du jeune public peuvent paraître trop éloignées du sujet qui nous intéresse. Néanmoins, la sensibilisation des adultes par leurs enfants est une réponse à ne pas négliger, au regard du peu de formations auxquelles ils ont accès. D'autre part, ces enfants seront, plus tard, les garants des paysages évoqués. La responsabilité qu'ont les structures réalisant ce type d'action, est donc celle de préparer au mieux, les potentiels futurs élus et techniciens de demain.

## **LES ACTEURS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les acteurs de collectivités territoriales, élus et techniciens, ont tous un droit individuel à la formation. Il existe un droit de formation au « métier » d'élu, appelé le DIFE (Droit Individuel à la Formation des Elus), instauré par la loi de 1992. A travers ce dispositif, les élus bénéficiaient, jusqu'ici, d'un crédit annuel d'une vingtaine d'heures de formation cumulables sur la durée du mandat<sup>1</sup> (loi du 31 mars 2015 « visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat »). Cependant, depuis le 23 juillet 2021, les droits des élus sont calculés en euros et crédités, par année de mandat, sur les compteurs de chaque élu. La valeur du DIFE est fixée à 400€ par an, avec un plafonnement du compteur de droits allant jusqu'à 700€<sup>2</sup>. Ces sommes sont financées par « une cotisation obligatoire dont le taux ne peut

1. Rapport n°013812-01, CGEDD, Février 2022

2. [www.moncompteformation.gouv.fr](http://www.moncompteformation.gouv.fr)

être inférieur à 1 %, prélevée sur les indemnités de fonction perçues par les élus » (loi du 31 mars 2015 « visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat »). Ainsi, les élus français peuvent bénéficier de formations, dispensées par des structures porteuses de l'agrément délivré par le CNFEL (Conseil National de la Formation des Elus Locaux). Une instance consultative, placée auprès du ministre chargé des collectivités territoriales. Il est obligatoirement consulté, pour « avis préalable, sur toutes les demandes d'agrément et de renouvellement d'agrément présentées par les organismes publics ou privés, quelle que soit leur nature juridique, qui souhaitent dispenser une formation liée à l'exercice du mandat des élus locaux »<sup>3</sup>. En Loire Atlantique, ces structures sont l'Association des maires et des présidents de communautés (AMF Loire-Atlantique), le CAUE 44, ainsi que l'Association Finances Gestion Evaluation des Collectivités Territoriales (l'AFIGESE).

3. Articles R.1221-12 à R.1221-22 du code général des collectivités territoriales

« POUR CEUX QUI FONT APPEL AU CAUE, C'EST UNE OCCASION POUR EUX D'APPRENDRE DE SE FORMER AUPRÈS DES PAYSAGISTES CONSEILS »

SANDRINE LARRAMENDY, PAYSAGISTE DPLG, PLANTE ET CITÉ

L'AFIGESE met en place une trentaine de formations chaque année, dont les thématiques sont liées aux finances publiques locales, au contrôle de gestion, à l'évaluation des politiques publiques, ainsi qu'aux démarches managériales et organisationnelles. Aucune ne sont directement en lien avec l'aménagement du territoire, ou ne touche de près ou de loin le paysage. Cependant le module concernant l'évaluation des politiques publiques peut être une ressource intéressante, dans le cadre de l'évaluation des politiques paysagères.

Du côté de l'AMF Loire atlantique, la formation, en deux sessions d'une journée, « Renouveau urbain et revalorisation des centres bourgs », semble celle s'apparentant le plus, à une approche du projet de territoire, par le paysage. Bien que ce type de formation soit majoritairement composé de formateurs urbanistes ou architectes. Le CAUE 44 semble ainsi, être l'organisme agréé offrant les formations les plus ciblées. On y retrouve, en 2022, des formations portant sur l'architecture, le paysage ou l'urbanisme, dont celle intitulée « Le paysage, un levier du projet de territoire. La prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme ». Une formation d'une demi-journée s'adressant tout particulièrement aux techniciens et élus, reconduite, par ailleurs, en septembre 2023.

Source : Photographie de la journée de formation «Le paysage, un levier du projet de territoire. La prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme» Credit CAUE 44



Source : Flyer de présentation de la journée de formation «Le paysage, un levier du projet de territoire. La prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme» Credit CAUE 44

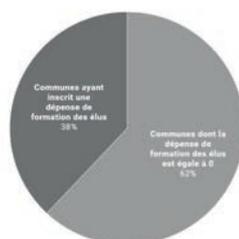
Six stagiaires dont trois élus et un maire, y ont participé. Dans les retours fait auprès des formatrices, la partie appliquée de la formation, où étaient traités les aspects opérationnels des documents d'urbanisme, a particulièrement été appréciée. De manière générale, ils ont souligné l'ouverture d'esprit sur tous les éléments du paysage, que permet ce type de formation. Arrivé sans connaître le plan de paysage, l'un des élu est ressorti en indiquant que cela l'avait, par exemple, interpellé. Tous ressortent avec l'envie d'assister à plus de formations portant sur les fondamentaux de l'urbanisme et des documents réglementaires. D'autre part, l'approche paysagère, a, selon eux, permis de faire des passerelles et permis de décroiser certains domaines. Bien qu'apprécié par ceux y ayant assisté, le thème de la journée, pouvant potentiellement intéresser divers acteurs, a pourtant eu du mal à mobiliser du monde. Un soucis relevé par plusieurs organismes formateurs, et ce, dans le cadre de différentes formations. Un constat paradoxal, puisque le CAUE est indiqué comme l'une des premières structures à contacter en terme de conseils liés au paysage<sup>1</sup>. Une considération lui conférant une

marque de confiance de la part des collectivités territoriales. Confiance qui ne suffit apparemment pas pour réussir à mobiliser les acteurs de ces mêmes structures. A Bordeaux, cette même année, la journée d'échange organisée par le Réseau Paysage Nouvelle-Aquitaine (RPNA), intitulée « La sensibilisation des élus au paysage : des démarches pratiques », qui leur était pourtant pleinement dédiée, n'a vu la réelle participation que de quelques élus. Sur 35 participants, quatre étaient élus, trois techniciens (dont un communal et deux de communauté de communes). Le reste étant majoritairement des paysagistes concepteurs, ainsi que quelques étudiants, ou représentants des services de l'Etat. Par ailleurs, la formation dispensée par le CAUE 33, intitulée « Qu'est-ce que le paysage ? », fait, elle, exception, avec 7 élus mobilisés lors du premier module et 13 au second. Deux journées au bilan très positif, qui seront reconduites d'ici deux ans. Néanmoins, exception mise de côté, c'est un fait, les élus sont difficiles à mobiliser. Selon le gouvernement, malgré la loi de 1992 obligeant les communes à mobiliser des dépenses liées à la formation de leurs élus, 62% de celles-ci ne l'auraient pas fait en 2018. Ainsi, plus de la moitié des élus n'utiliseraient pas ce droit, mis à leur disposition.

1. A la question « Quelles compétences pensez-vous pouvoir solliciter pour répondre aux défis liés au paysage », les répondants place les CAUE en seconde position, après les services et agences de l'état et leurs paysagistes-conseils. Rapport CGEDD, 2022.

**En 2018, près des deux tiers des communes n'ont prévu aucune dépense de formation pour leurs élus**

En %



Graphique: Vie-publique.fr / DILA  
\* Source: Mission, à partir de données Bureau des élections, DGCL et DGFiP issues des comptes de gestion 2018 - Récupérer les données  
\* Créé avec Datawrapper

**À l'exception des régions, les collectivités ne respectent pas le seuil de 2% des indemnités d'élus à consacrer à la formation**

% des dépenses de formation des élus par rapport aux indemnités

Collectivités	%
Communes	0,84%
Départements	1,13%
Régions et CTU*	3,61%
Établissements publics de coopération intercommunale	0,75%

\* Collectivités territoriales uniques  
Tableau: Vie-publique.fr / DILA \* Source: Mission à partir des données DGCL et DGFiP à partir des comptes de gestion 2018  
\* Récupérer les données \* Créé avec Datawrapper

Paradoxalement, selon le rapport du CGEDD, 82% des acteurs de collectivités territoriales ressentent le besoin de renforcer leurs compétences ou connaissances sur le paysage (cf première partie du mémoire). On note, au passage, les 9% n'ayant pas de temps à y consacrer. Pourtant, plusieurs témoignages soulignent le manque d'engagement, de compétences et de formation des élus. Dans la synthèse de la consultation nationale menée par Plante&Cité, des professionnels du paysage témoignent :

« LE PRINCIPAL BESOIN CONCERNE L'IMPLICATION DES ÉLUS ET DES DIRECTIONS DANS CETTE DÉMARCHÉ DE DÉVELOPPEMENT DE LA NATURE EN VILLE. TOUT CE CI NÉCESSITE DES FORMATIONS ADAPTÉES À CES ENJEUX »

« C'EST UN OBJECTIF POLITIQUE QUI NE PEUT SE FAIRE SANS LES ÉLUS »

« GLOBALEMENT ILS (LES ÉLUS) CONNAISSENT BIEN LEUR TERRITOIRE PAR CONTRE ILS NE SAVENT PAS LE LIRE ET LE COMPRENDRE... VOIR LES FRAGILITÉS ET LES SIGNAUX... »

Pour les quelques irréductibles, il s'agit de réussir à dépasser les clivages sociaux et culturels pour convaincre les autres élus (CHAMBELLAND, 2019). Une entreprise complexe car il suffit parfois d'un seul élu pour décourager un groupe à s'engager dans telle ou telle direction de projet (Plante&Cité, 2020).

« DANS MA STRUCTURE (CAUE), ON ESSAYE DU MIEUX QU'ON PEUT DE FORMER ET SENSIBILISER A DIVERSES THÉMATIQUES, NOTAMMENT LE PAYSAGE DANS L'ESPACE URBAIN. C'EST VRAIMENT DIFFICILE DE MOTIVER LES ÉLUS ET TECHNICIENS A VENIR SE FORMER OU SE SENSIBILISER »

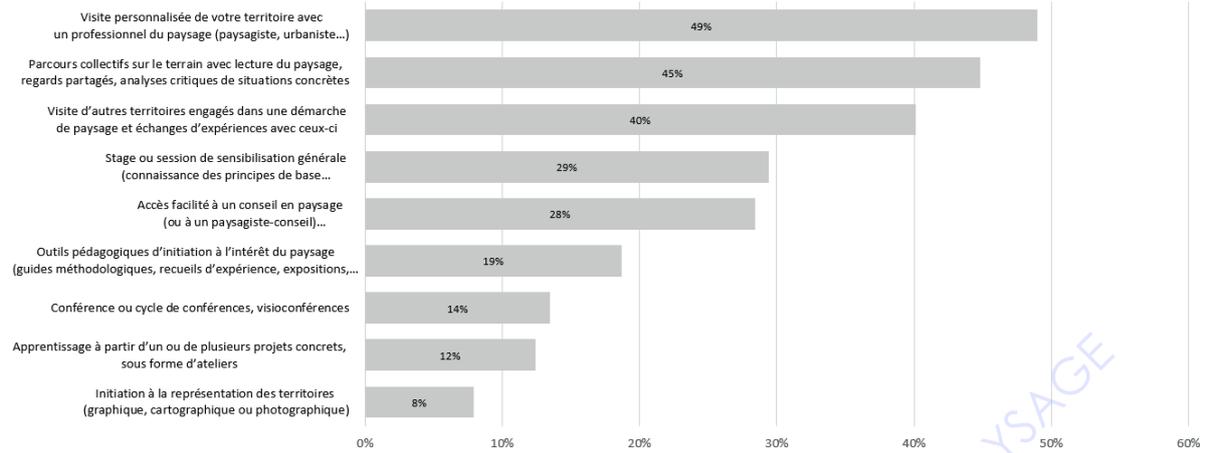
Dépendants de la fonction publique territoriale, les techniciens, eux, selon le décret n°2007-1845 du 26 décembre 2007, ont accès tout au long de leur vie professionnelle d'agent de la fonction publique territoriale, à la formation professionnelle. Ils peuvent ainsi participer à diverses formations tout au long de leur parcours. La grande partie des formations qui leurs sont

proposés est dispensée par le CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale). On y trouve quelques formations liées à la notion de paysage, telles que celles intitulées « La qualité urbaine et paysagère dans les autorisations d'urbanisme », « La place et le rôle de la nature dans la structuration de la ville », ou encore « La conduite d'une gestion différenciée des espaces publics, verts et naturels ». Des formations plutôt opérationnelles et concrètes, à destination des directeurs de pôles, dont celui de l'aménagement, des chargés de mission urbanisme, paysage, mobilités, etc, instructeurs de droits des sols, ainsi qu'aux agents en charge des espaces verts, par exemple. Ces formations ponctuelles, prennent la forme de stage et s'inscrivent dans des modules de 2 à 3 jours.

Des structures comme c'est le cas de l'association Plante&Cité, ou des CAUE, permettent également aux acteurs des services techniques de se former sur des thématiques précises. Ces formations prennent la forme de rencontres interprofessionnels sur une (demi) journée. Au regard des témoignages lus et reçus lors des entretiens, les techniciens de collectivités territoriales semblent assez faciles à mobiliser. Ils ont à leur disposition, un choix de formations plus large et renouvelé selon l'évolution des pratiques liées à leur domaine. La formation de ces personnes est tout aussi importante que celle des élus. En effet, ils ont aussi leur rôle à jouer dans les prises de décisions puisque leurs arguments techniques peuvent terminer de convaincre des élus dubitatifs. Ils sont force de proposition auprès des élus locaux. Leurs compétences sont également mobilisés lors de rédaction de cahiers des charges par exemple, où la qualité de leurs connaissances et compétences mobilisées sur le terrain, participe à leur bonne élaboration. Ces formations participent aussi à la sensibilisation de collègues en interne et enrichissent ainsi la culture paysagère commune des services. C'est d'ailleurs ce qu'ont souligné les paysagistes en collectivités, ainsi que ceux du CAUE.

« POUR SENSIBILISER LES ÉLUS, IL FAUT QU'IL Y AI DE BONS TECHNICIENS, POUR POSER LES BONNES BASES » GAELE FÉAT, CAUE 44

Quels types de sensibilisation ou de formation au paysage vous paraîtraient les plus appropriés (3 réponses maximum) ?



"TOUT COMMENCE PAR L'EXPERIENCE DU PAYSAGE" (PERNET, 2016)

En revanche, élus comme techniciens, une fois mobilisés, plébiscitent les formations et actions de sensibilisation sur le terrain. Dans le cadre de l'enquête du CGEDD, ils soulignent l'importance de ce type de démarche (I1.). Selon Benjamin Chambelland, «il s'agit de poser les bases de ce qu'il est permis d'appeler un «projet de paysage», mais cela en passant par un échange sur le terrain concret des pratiques et de l'action au quotidien plutôt que par un filtre conceptuel et un partage du vocabulaire» (CHAMBELLAND, 2019). L'approche concrète des paysages et de leurs composantes, leur permet de mieux appréhender le sujet. Le travail mené par l'une des paysagiste du CAUE, en 2017, sur la Communauté de Communes Sèvres et Loire, en est un parfait exemple. Une demi-journée sur le terrain, avec pour support, des documents (complétés de manière concertée par les participants) et photographies, permettant une lecture concrète et commune des paysages du territoire. Une action ayant eu lieu dans le cadre de la rédaction du PADD, et en amont de la modification du PLU(i).

I1. Des élus et techniciens sensibles aux formations sur le terrain. Source : enquête CGEDD – Cerema – AMF – ANCI sur les élus et le paysage, 2021

Source : Exemple de l'un des supports utilisés lors de la demi-journée d'intervention organisée par le CAUE44 auprès des élus et techniciens de la CCSS. Crédit CAUE44

**Le plateau bocager viticole**

**État géographique de l'unité paysagère**

**Lecture narrative**

**Quelles sont les dynamiques d'évolution en cours ?**

**LES POTENTIALITES sur lesquelles s'appuyer ?**

**LES FAIBLESSES à résoudre ?**

**Quelles sont les DYNAMIQUES D'ÉVOLUTION en cours ?**



Source : Photographie tirée de la demi-journée d'intervention organisée par le CAUE44 auprès des élus et techniciens de la CCSS. Crédit CAUE44

Les acteurs de collectivités territoriales ont donc un droit à la formation de par leur statut. Ces formations sont ponctuellement proposées par des structures extérieures et traitent d'une, plus ou moins grande, variété de sujets en lien, ou non, avec le paysage. Les services techniques semblent plus impliqués dans ce type de dispositifs, alors que les élus restent difficilement mobilisables. On note, tout de même, un souhait d'en apprendre plus sur le paysage, avec la mise en place de formations ou d'actions de sensibilisation sur le terrain, au cœur des paysages de leur territoire. Dans ce cadre-ci, une culture commune du paysage est-elle envisageable ? Qu'en pense les professionnels du paysage et ont-ils, eux aussi, recours à des systèmes de formation ?

## LES PROFESSIONNELS DU PAYSAGE

Les paysagistes concepteurs, notamment ceux pratiquant une activité de chercheur en parallèle, participent à la prise de conscience et au recul que peuvent prendre les acteurs de collectivités territoriales, sur leurs pratiques et leur pensée (VOISIN, 2013). Ils influencent, dans une certaine mesure, la réflexion que mènent et portent les élus. C'est pourquoi les professionnels du paysage se doivent d'être aussi compétent que possible, pour participer, avec ces acteurs, à l'élaboration d'une culture paysagère commune.

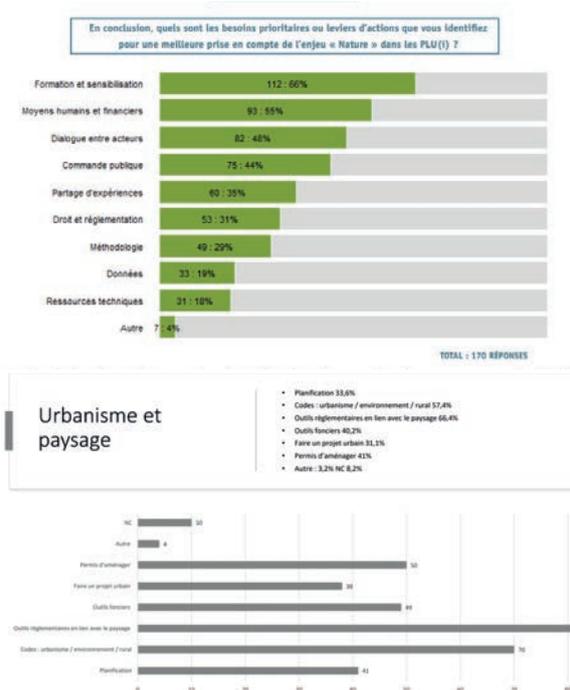
Les formations à disposition des professionnels du paysage sont majoritairement dispensés par les structures précédemment citées dans le cadre de la sensibilisation. On y retrouve les CAUE, la FFP, les petites, labellisées CPIE, et grandes associations, comme Plante&Cité. Cependant, la structure la plus mobilisée dans ce cadre précis reste évidemment la Fédération française du paysage. Elle organise des rencontres, conférences, et formations permettant aux paysagistes adhérents de monter en compétences, tout en se tenant au courant des actualités liées à la profession. Récemment, la FFP a publié un rapport du questionnaire portant sur les besoins de formation des paysagistes concepteurs réalisé en 2021. Ce rapport fait état d'une importante volonté d'améliorer leurs compétences, par le biais de formations qualifiantes et certifiantes. La majorité des répondants se disent disposés à participer à ce type de formation sur l'ensemble de l'année, que ce soit en visio, ou sur le terrain. Les thématiques les plus demandées sont le numérique (SIG et 3D), la question juridique des réformes concernant la commande publique, le développement de la maîtrise d'ouvrage en paysage, avec l'écriture d'une mission de maîtrise d'œuvre paysage (planification et opérationnel), ainsi que l'actualisation des études territoriales de paysage. Une volonté d'approfondir la question des outils réglementaires en lien avec le paysage, est également relevée. Ce qui témoigne d'un intérêt concret pour l'élaboration et la mobilisation de ces outils, ainsi qu'un souhait de permettre un accompagnement plus précis et complet des

collectivités sur ce point. Constat renforcé par l'étude de Plante&Cité, où 66% des professionnels du paysage identifient le besoin de formation et de sensibilisation comme l'un des leviers d'action pour une meilleure prise en compte de l'enjeu de « nature » dans les documents d'urbanisme.

Néanmoins, peu de formations permettent aux professionnels d'aborder la question du dialogue avec les élus, par exemple. L'apprentissage d'un vocabulaire commun, d'une culture commune semble encore plutôt absent, ou du moins tout juste émergent. Lors d'entretiens, la question de former les professionnels sur la manière de communiquer avec les élus est ressortie.

« LA COMMUNICATION AUPRÈS DES ÉLUS, ELLE PEUT ÊTRE COMPLIQUÉ, SAVOIR LEUR PARLER, SAVOIR COMMENT RÉUSSIR À LEUR FAIRE PASSER LES BONS MESSAGES ET SE METTRE À LEUR NIVEAU, S'ADAPTER. CAR SELON LES ÉLUS, ON A PAS TOUJOURS LE MÊME NIVEAU DE COMPRÉHENSION » >> COLINE BRISSOT, CAUE 44

« LES ÉLUS ILS REFLÈTENT AUSSI NE DIVERSITÉ DE PROFILS, IL Y A PAS UNE FAÇON TYPE DE PARLER À UN ÉLU. C'EST PLUTÔT DES RAPPORTS DE PERSONNE À PERSONNE. LE DISCOURS S'ADAPTE, C'EST QUE DE L'ADAPTATION » >> SANDRINE LARRAMENDY, PAYSAGISTE DPLG, PLANTE ET CITÉ



La formation et la sensibilisation, premiers besoins prioritaires identifiés par les professionnels de l'aménagement.  
Source : enquête Plante&Cité, Végétal et planification, acteurs privés, 2020

Source : graphique tiré du questionnaire portant sur les besoins de formation des paysagistes concepteurs, 2021

La question de la formation ne concerne pas exclusivement les professionnels déjà en exercice. Il s'agit, également, de questionner celle des futurs paysagistes, les étudiants en École Nationale Supérieure de Paysage. « *L'un des changements majeurs dans les formations de paysagistes réside sans aucun doute dans le passage de l'échelle du jardin à celle du territoire* » (DAVASSE, et al, 2022), c'est pourquoi la formation initiale en paysage a beaucoup évolué. Il ne s'agit plus seulement de s'appuyer sur l'histoire, bien qu'évidemment nécessaire, mais de venir, également, questionner les pratiques et enjeux actuels. Comme l'explique Alexis Pernet, « *l'histoire ne fait pas tout: un travail assidu sur les pratiques paysagistes contemporaines, dans leur diversité*

*reste à produire* » (PERNET, 2016). La diversification de ces pratiques et des commandes, notamment la place qu'a pris la maîtrise d'ouvrage ces dernières années, a justement permis de nourrir les programmes et pédagogies des différentes formations. Aujourd'hui, la majorité de celles-ci ont une volonté d'initier les futurs paysagistes aux jeux d'acteurs et dimensions politiques que peut révéler ou susciter le projet de paysage (BONIN, et al, 2022). Les projets et modules ancrés dans le réel, avec la participation d'acteurs qui feront plus tard partie prenante de la vie professionnels de ces étudiants, permettent déjà le partage de connaissances et d'expérience. Tant pour les étudiants, que pour les élus, services techniques, chargés de mission et autres.

## LA NÉCESSITÉ DE SE FORMER ENSEMBLE, UNE CULTURE COMMUNE DU PAYSAGE

« LE PAYSAGISTE, AU CÔTÉ DE L'ACTEUR PUBLIC, PARLE DU PAYSAGE COMME UN ESPACE DE L'ACTION PUBLIQUE QUI EST RENDU VISIBLE ET OÙ LE COLLECTIF PARTAGE RENCONTRES ET CONTROVERSES » (VOISIN, 2013)

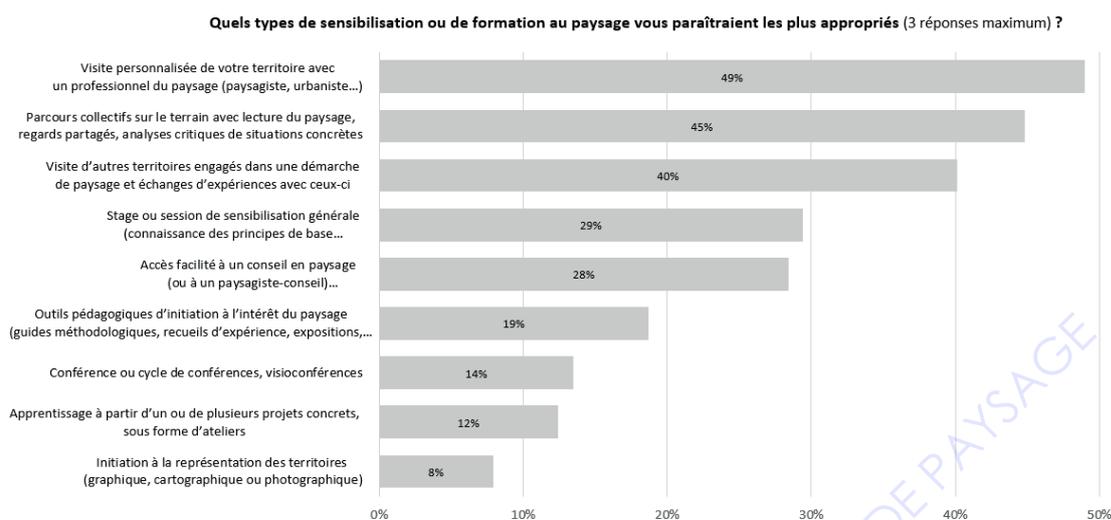
Plusieurs témoignages, entretiens et études, montrent qu'il existe certaines tensions entre les différentes professions liées à l'aménagement du territoire. Chaque métier semble avoir une perspective négative de celui de son voisin.

« LES ARCHITECTES—URBANISTES QUI SONT TOUT LE TEMPS MANDATAIRES CONSIDÈRENT LE VÉGÉTAL COMME DU « RIPOLIN VERT » (...) SANS CONSIDÉRER LE CÔTÉ VIVANT, BIOLOGIQUE, PÉRISSABLE DU VÉGÉTAL. » PAYSAGISTE (ENQUÊTE PLANTE ET CITÉ, 2020)

« LA MAJORITÉ DU TEMPS, LES ARCHITECTES ARRIVENT SUR LE PROJET AVEC DES IDÉES BIEN PRÉCISES. IL EST DIFFICILE DE FAIRE ÉVOLUER LE PROJET EN Y INTÉGRANT LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX » ECOLOGUE (ENQUÊTE PLANTE ET CITÉ, 2020)

« LES PAYSAGISTES N'ONT PAS OU PEU DE FORMATION SUR L'ÉCOLOGIE. IL S'AGIT, LA PLUPART DU TEMPS DE COPIER—COLLER DE COMPOSITIONS VÉGÉTALE TRÈS EXOTIQUE, L'ESTHÉTISME EST TOUJOURS AU—DESSUS DE LA FONCTIONNALITÉ ÉCOLOGIQUE ET DE LA DURABILITÉ... » ECOLOGUE (ENQUÊTE PLANTE ET CITÉ, 2020)

Cette incompréhension, comme dans toute relation humaine, est majoritairement due à un manque de dialogue. Lorsque celui-ci existe et est entretenu, comme en témoigne les deux paysagistes en collectivités que j'ai pu rencontrer, les visions changent et chacun finit par apporter à l'autre. Les services se croisent, les compétences aussi. Il s'agirait donc de permettre ce dialogue, d'offrir à tous un espace d'échange et de partage. Une volonté, qui malgré cette perception parfois négative des autres professions, se traduit dans l'étude du CGEDD, où les types de sensibilisation et de formation au paysage apparaissant comme les plus appropriés, incluent tous une dimension de collectif : « parcours collectifs », « regards partagés », « échanges d'expérience ».



Les apports du travail commun, des potentiels échanges et complémentarités entre professions est également quelque chose qui a été soulevé. Les paysagistes du CAUE44, travaillant, dans la majorité des études réalisés, en binôme architecte-paysagiste, soulignent tous cette richesse.

« CE QUI ÉTAIT PAR CONTRE TRÈS INTÉRESSANT C'EST QU'AU CAUE 44, ON FONCTIONNAIT PAR BINÔME, ÇA C'ÉTAIT VRAIMENT INTÉRESSANT PARCE QUE J'AI ÉTÉ AVEC DES URBANISTES – ARCHITECTES OU ARCHITECTE POUR MIEUX FAIRE COMPRENDRE DES RÉGLEMENT DE PLU PAR EXEMPLE. FONCTIONNER AVEC CE BINÔME À LA FOIS SUR LE TERRAIN ET APRÈS POUR PROMULGUER DES CONSEILS, C'ÉTAIT INTÉRESSANT » SANDRINE LARRAMENDY, PAYSAGISTE DPLG, PLANTE ET CITÉ

« UNE FORMATION COMMUNE PRÉALABLE À LA DÉMARCHE D'ÉLABORATION DES PLU(C) POUR S'ASSURER D'UNE CULTURE COMMUNE DE BASE DES ÉLUS ET TECHNICIENS EN CHARGE DU PROJET, SERAIT PERTINENTE » (ENQUÊTE PLANTE ET CITÉ, 2020)

« LES PROFESSIONNELS ONT BEAUCOUP À APPRENDRE DE CEUX QUI VIVENT SUR PLACE (ÉLUS, TECHNICIENS), ILS DOIVENT PASSER DU TEMPS À ÉCHANGER AVEC EUX (ACCLTURATION) » (ENQUÊTE PLANTE ET CITÉ, 2020)

« C'EST UNE RICHESSE DE POUVOIR AVOIR AUTOUR D'UNE TABLE TOUS LES ACTEURS. LES ASSOCIER TRÈS EN AMONT EST AUSSI INTÉRESSANT ET ENRICHISSANT POUR LES PROJETS ET LES ÉLUS. CELA PERMET AUSSI DE NE PAS AVOIR DE SURPRISE EN FIN DE PROCÉDURE » (ENQUÊTE PLANTE ET CITÉ, 2020)

On sait la quantité et la diversité des professions concernées par l'aménagement du territoire. Il s'agit désormais de les mettre en contact en amont des projets, dans un cadre différent, à l'image des journées organisées par le Réseau Paysage Nouvelle-Aquitaine, par exemple. Les ateliers réalisés lors de ces journées permettent d'ouvrir le dialogue entre des personnes qui ne s'écoutent pas forcément lors de l'élaboration de projets. Le cadre de ces journées leur offre un endroit leur permettant d'exprimer leur doutes, réussites ou échecs, de manière à ce que cela puisse servir à tous. A travers ces rencontres, le paysage est mobilisé comme un outil permettant d'amorcer le débat sur les pratiques et dispositifs, utilisés auprès des collectivités territoriales notamment. Car au-delà des petites rivalités professionnels, la place des élus est également à prendre en compte. Leur participation à ces formations, ou journées de sensibilisation leur permet à la fois d'exprimer leurs besoins et ressentis, mais aussi de mieux comprendre les problématiques auxquelles les professionnels du paysage, et plus largement de l'aménagement, sont confrontés.

D'autre part, le partage d'expérience apparait comme l'une des clés permettant de convaincre les élus. C'est quelque chose de très utilisé par les paysagistes conseils du CAUE, qui n'hésitent pas à présenter des projets similaires, réalisés ailleurs sur le département. Le partage d'expérience leur permet non seulement de s'identifier, mais aussi de se rassurer, voire de se challenger.

« LE PARTAGE D'EXPÉRIENCE C'EST CE QUI EST LE PLUS SIMPLE POUR FAIRE AVANCER LES ÉLUS » (ENQUÊTE PLANTE ET CITÉ, 2020)

« IL Y A AUSSI BEAUCOUP DE CHOSES QUI PASSENT PAR LEUR MONTRER DES RÉFÉRENCES OU DES EXEMPLES, OU D'AUTRES CHOSES QUI SE PASSENT (SUR LE TERRITOIRE). »  
SANDRINE LARRAMENDY, PAYSAGISTE DPLG, PLANTE ET CITÉ

« IL EST TOUJOURS INTÉRESSANT POUR LES ÉLUS, ET PLUS PARLANT POUR EUX, D'AVOIR DES RETOURS D'EXPÉRIENCE AVEC D'AUTRES ÉLUS OU BUREAUX D'ÉTUDES QUI ONT PU METTRE EN PLACE DES STRATÉGIES QU'ILS POURRAIENT EUX AUSSI AMÉNAGER SUR LEUR TERRITOIRE » (ENQUÊTE PLANTE ET CITÉ, 2020)

Par ailleurs, l'intégration des étudiants à ces journées apparait comme pertinente, tant elles témoignent concrètement de la réalité des enjeux et pratiques professionnelles. Une sensibilisation qui commence, dès le croisement des équipes enseignantes, paysagistes, architectes, urbanistes ou encore géographes au sein des formations initiales (DAVASSE, et al, 2022). Se préparer et instaurer, dès les débuts, un climat d'entraide et de mutualisation des connaissances semble pouvoir participer, plus tard, à une meilleure prise en compte des enjeux de chacun.

C'est à partir de ces expériences de paysages partagées, que peut être envisagée une culture commune du paysage.

Acteurs de collectivités territoriales, professionnels du paysage ou grand public, tous sont régulièrement ciblés par de petites actions de sensibilisation, menées ici et là, par telle ou telle association. Le caractère informel de la sensibilisation offre une certaine liberté, permettant la mise en place de toute une variété d'actions. Conférences, brochures, expositions, vidéos, tous les mediums deviennent supports, notamment ceux réalisés dans le cadre des démarches volontaires développées dans la partie n°2 de ce mémoire. La force de ces actions, réside dans leur gratuité, ainsi que dans leur capacité à toucher un large public. Cependant, elles sont souvent trop imprécises et ne touchent pas directement les acteurs qui nous intéressent ici, techniciens, élus et professionnels du paysage. C'est là, qu'interviennent les modules de formations, dispensés par des organismes agréés. Ces formations existent, mais restent encore très rares. Leurs thématiques sont particulièrement opérationnelles et un peu plus diversifiées lorsqu'elles sont à destination des techniciens, ou professionnels du paysage, mais bien moins nombreuses et percutantes lorsqu'elles sont adressées aux élus. À titre d'exception on note celles organisées par les CAUE, qui restent les plus inclusives sans perdre en qualité de discours. On en déduit ainsi que l'hypothèse est confirmée, les systèmes de formation et de sensibilisation, bien que partiellement présents, ne sont pas assez efficaces et devraient être renforcés. Il s'agit, à travers ces systèmes, de faire du paysage, un support de sensibilisation au territoire et à l'environnement, mais également d'en faire un outil participant à l'élaboration du projet de territoire (DAVASSE, 2004).

# LA PLACE DU PAYSAGISTE CONCEPTEUR DANS LES PROCESSUS D'APPROPRIATION ET DE SENSIBILISATION AU PAYSAGE

Dans le cadre de ces actions de sensibilisation et de formation, le rôle du paysagiste semble s'apparenter à celui d'un médiateur. Il agirait alors comme passeur de connaissances sur le paysage, et participerait ainsi à l'acculturation des acteurs de collectivités territoriales sur le sujet. Face au manque de connaissances et de compétences des acteurs de collectivités territoriales, ainsi qu'à leur méconnaissance et faible maîtrise des outils dédiés au paysage, le paysagiste apparaît comme une réponse possible. Il s'agit, dans cette seconde partie, de comprendre quelles sont les missions potentielles du paysagiste concepteur ? Au sein de quelles structures se réalisent-elles, et dans quelle mesure peuvent-elles participer au processus d'appropriation et de sensibilisation au paysage, des acteurs de collectivités territoriales ? Cette dernière partie, validera ou non, l'hypothèse selon laquelle le paysagiste concepteur a un rôle à jouer dans ces questions, et si sa présence au sein de la maîtrise d'ouvrage est, aujourd'hui, nécessaire.

## SENSIBILISER, ACCOMPAGNER, ANIMER: UNE PARTIE DES MISSIONS DU PAYSAGISTE CONCEPTEUR

Le titre paysagiste concepteur est créé par la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Il désigne l'ensemble des « professionnels compétents dans le domaine de la conception de cadres de vie et de projets d'aménagement du territoire »<sup>1</sup>. Ce titre s'acquiert à la suite de l'obtention du DEP (Diplôme d'Etat de Paysagiste) dans les ENSP françaises, ou bien à travers la validation et reconnaissance d'acquis professionnels (VAE, Validation des Acquis de l'Expérience).

Selon la FFP, fédération sous laquelle la profession est regroupée, le paysagiste concepteur doit être « capable d'intégrer l'ensemble des enjeux propres à un territoire en s'appuyant sur une large culture scientifique et technique ». Ses missions s'articulent à différentes échelles, du jardin au territoire, et sont « complémentaires d'autres métiers de la conception et de la maîtrise d'œuvre » (ibid). Le paysagiste concepteur est majoritairement reconnu pour son travail de conception, mais intervenir en amont des projets fait également partie de ses missions. Il peut ainsi

participer à l'élaboration de diagnostics, de plans d'actions, ou encore d'études de programmation, ce qui peut s'apparenter à de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

### Quelles missions confier aux paysagistes concepteurs ?

Qu'il soit mandataire ou cotraitant, en position de maître d'œuvre ou d'assistant à maître d'ouvrage, le paysagiste concepteur peut répondre à une grande variété de commandes. Dans le cas d'opérations complexes, il s'associe avec d'autres experts pour constituer une équipe pluridisciplinaire tout en garantissant la cohérence d'ensemble des projets.

#### Missions d'étude, de conseil, d'accompagnement et de programmation

- Il conduit des études d'urbanisme, de programmation, d'aménagement et d'environnement :
- Études de programmation et plans guides pour des opérations de renouvellement urbain, de requalification de cœurs de ville ou de centres-bourgs;
- Schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans locaux d'urbanisme (Plans locaux d'urbanisme, Plans locaux d'urbanisme intercommunal, Orientations d'aménagement et de programmation...);
- Plans de protection et de mise en valeur des espaces ruraux et naturels;
- Élaboration de stratégies paysagères, chartes et plans de paysage
- Atlas de paysage
- Il nourrit la concertation autour d'un projet de territoire, d'un projet urbain ou d'un espace public.
- Il accompagne le maître d'ouvrage dans la recherche d'un maître d'œuvre :
- Aide à la rédaction des cahiers des charges et au choix des procédures, organisations des mises en concurrence, négociations des contrats.

#### Missions opérationnelles de diagnostic, de conception et de maîtrise d'œuvre

- Il conçoit et assure la maîtrise d'œuvre complète d'aménagements, sur tous types d'espaces et à toutes les échelles :
- Espaces publics urbains, périurbains et ruraux : places, voirie, parcs, jardins, promenades, cheminements, etc.;
- Infrastructures de transport ou de production d'énergie renouvelable (EnR) : conception formelle, abords et insertion dans le territoire;
- Sites patrimoniaux et touristiques;
- Espaces naturels, ruraux, agricoles et forestiers;
- Reconversion de zones commerciales et industrielles.
- Il assure la maîtrise d'œuvre urbaine, mission de conception et de coordination :
- Projets urbains, EcoQuartiers;
- Projets de lotissements<sup>2</sup>.
- Il assure des missions de gestion et de suivi :
- Plan de gestion;
- Missions de suivi d'entretien des espaces paysagers.

Les missions du paysagiste concepteur, dont le premier volet mobilise les termes de conseil et d'accompagnement.  
Source : Brochure de présentation du métier de paysagiste concepteur, Ministère de la transition écologique

1. Paysagiste concepteur | Bpifrance Création (bpifrance-creation.fr)

En 2021, selon une étude de la FFP<sup>1</sup>, 4 700 paysagistes diplômés sont sur le marché du travail. On compte environ 200 diplômés de sortie d'école par an, presque six fois moins que les architectes. Sur les 1560 salariés paysagistes : 620 travaillent dans le public soit (40%) et 940 travaillent dans le privé (60%). La majorité des paysagistes exerce donc aujourd'hui en agence de conception. En 5 ans, ces agences de paysages ont recruté 350 paysagistes de plus, ce qui sous-entend le bon fonctionnement du marché. Une demande d'autant plus accrue suite aux années covid, où la qualité paysagère des espaces publics et privés a pris une toute nouvelle importance. Par ailleurs, de plus en plus d'autoentrepreneurs s'installent, 110 nouveaux en 5 ans, un statut leur offrant davantage de liberté, même si plus précaire, et la possibilité de ne pas se cantonner à une seule mission. A noter que sur 1250 agences de paysage, 70% des entreprises n'ont

1. Les besoins en formation des paysagistes concepteurs, FFP, 2022

Au regard des échanges réalisés avec certains paysagistes, tous dans des structures autres qu'en agence, les missions de sensibilisation, d'accompagnement et d'animation semblent être de plus en plus considérées. La création des CAUE, par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977, a participé à lancer cette dynamique. L'intégration progressive des paysagistes dans ces structures, a permis de repositionner le paysage comme la porte d'entrée qu'il peut être sur le territoire. S'appuyant sur plus de 40 ans d'expérience de ces territoires, les CAUE participent aux mutations et à l'évolution des pratiques, en intervenant, notamment, auprès des collectivités. Les missions énoncées à leur création : conseil, formation et sensibilisation, font aujourd'hui partie des compétences acquises par la plupart des paysagistes concepteurs. Cependant, très peu de travaux de recherche ont été menés sur ces sujets. Beaucoup de publications ont récemment abordé le rôle de médiateur que peut endosser le paysagiste concepteur (CHAMBELLAND, et al,

aucun salarié, 20% en ont un à quatre et 10% en ont plus de cinq. Une écrasante majorité de petites entreprises, parfois unipersonnelles. Ce chiffre, et son augmentation au cours des sept dernières années révèle une potentielle fragilité de la profession, avec le risque que ces petites agences ne puissent, ou difficilement, répondre à des projets d'envergure ou être désignées mandataires d'équipe pluridisciplinaire, dans le cadre de commandes publiques. Cependant, la diversification des missions semblent s'accélérer depuis 2015, en 2021, 48% des missions réalisées sont des missions de maîtrise d'œuvre et de réalisation (70% en 2015), et 52% des missions d'études, de planification et de grand territoire (30% en 2015). Des chiffres témoignant d'une véritable évolution des missions confiées aux paysagistes concepteurs. C'est également ce qui se voit au sein des écoles, où de plus en plus d'étudiants se tournent vers le grand territoire, ou des missions de concertation et d'animation.

2022 ; BONIN, et al, 2022<sup>1</sup>). Celles-ci traitent, plus ou moins, de la question de la sensibilisation, mais n'évoque que très rarement le rôle du conseil et de la formation au sein de la profession. Pourtant, ces missions sont clairement indiquées par les structures telles que le CAUE, mais aussi par le descriptif du poste de paysagiste conseil de l'Etat (PCE), créé en 1993 au niveau départemental (DDE), et dont les missions sont de « *tenir un rôle de conseil, d'éclairage professionnel et de pédagogie* » (Site FFP). Les PCE sont progressivement intégrés au niveau régional (DIREN, 2022 puis DREAL et DDT, 2011), et national en intégrant le ministère en 2011 (3 PCE au ministère en 2017)<sup>2</sup>. Les missions de PCE, sont particulière puisqu'elles relèvent d'une « profession privée, qui œuvre pour des missions publiques » (Labat), où doit primer, l'intérêt général.

1. Voir le n°26 intitulé « Paysage(s) en partage », de la revue *Projets de paysage*

2. <http://www.paysagistes-conseils.org/paysagistes-conseils-de-letat>

« ON EST RÉGULIÈREMENT AMENÉ À ÊTRE, COMMENT DIRE, SOLICITÉ EN TANT QU'EXPERT EXTÉRIEUR »  
PAULINE PAULEAU, CAUE 44

« ON FAIT DE LA FORMATION PURE ET DURE À L'INTENTION DES ÉLUS ET DES TECHNICIENS. MÊME SI LORS DES ACCOMPAGNEMENT AUX COLLECTIVITÉS, ON FAIT DE LA SENSIBILISATION AUSSI. ON LE DIT SOUVENT, ON FAIT DE L'INFORMATION ET ON FORME AUSSI LES ÉLUS PAR NOTRE ACCOMPAGNEMENT » PAULINE PAULEAU, CAUE 44

La première mission des paysagistes conseils du CAUE, relève des accompagnements aux collectivités, sur un thème ou projet précis. Ce sont les communes qui entrent en contact avec les CAUE, une demande et des questionnements particuliers en tête. Les architectes et paysagistes y répondent, à travers des formats d'accompagnement qui peuvent varier selon l'ambition de la demande. L'unique règle, est de ne pas empiéter sur les marchés privés. Tout ce qui pourrait être réalisé sous forme de prestation par une agence est donc exclu. L'une des paysagiste du CAUE44 souligne cette ambiguïté : « *il faut leur dire « On dessine sans dessiner, c'est juste pour vous aider à réfléchir!* ». C'est donc un travail qui se construit en amont des projets. L'absence de questions budgétaires, permet au CAUE de s'en détacher, pour conseiller la collectivité dans l'intérêt général et conserver une certaine neutralité. Le discours s'adapte selon les interlocuteurs et les allées et venues des mandats.

« DANS LES ÉLUS, IL Y A SOUVENT BEAUCOUP DE RENOUVELLEMENT, DONC QUELQUE PART EN CAUE ON EST TOUJOURS AMENÉ À RÉPÉTER OU À REFORMULER DES CHOSES, C'EST JAMAIS VRAIMENT ACQUIS. DANS UNE COLLECTIVITÉ LES ÉLUS PEUVENT CHANGER, LES TECHNICIENS AUSSI. »  
SANDRINE LARRAMENDY, PAYSAGISTE DPLG, PLANTE ET CITÉ

L'un des freins souligné lors d'entretiens avec ces paysagistes, est le manque de suivi post-projet. Leur rôle n'étant pas, a proprement parlé, celui d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, ils assistent à l'élaboration de projets où le critère budgétaire, écrase finalement tout le discours porté auparavant. Au regard de projets en

particulier, ils estiment la pertinence qu'aurait le suivi ponctuel de certaines collectivités sur la durée. Un type d'intervention, également soulevé dans le rapport du CGEDD où la sixième recommandation tient dans la promotion d'une fonction de paysagiste-conseil vacataire auprès des collectivités territoriales. Celle-ci permettrait une intervention ponctuelle à toutes les étapes du projet, selon les souhaits de la commune. Une volonté partagée par les PCE, lors du séminaire annuel ayant eu lieu en septembre 2021 à Biscarosse, et dont sont ressortis les « 30 propositions pour une politique nationale du paysage en faveur de la transition écologique »<sup>1</sup>.

1. Propos introductifs du document, par Bertrand Folléa: «Les 30 propositions qui suivent vont en ce sens. Elles sont issues du séminaire des Paysagistes Conseils de l'État tenu à Biscarosse en septembre 2021 et conclu par Jacqueline Gourault, Ministre de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités »

Les missions des PCE, s'articulent, elles, différemment selon les structures dans lesquelles elles s'établissent. A la DREAL, il s'agit par exemple de « veiller à la prise en compte du paysage dans les projets d'infrastructures routières », mais aussi de « participer à l'animation des réseaux portant les politiques du paysage ». A la DDT, il s'agit plus d'accompagner les collectivités ou projets agricoles, aux DRAFF (Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt) et DRAC (Direction Régionale aux Affaires Culturelles), davantage d'apporter une expertise, tout en accompagnant les services de l'Etat <sup>1</sup>. Dans le cadre de ce mémoire, l'accompagnement aux collectivités fait écho à celui réalisé par les paysagistes conseils du CAUE. Leur travail est semblable et participe également à la formation et l'information des acteurs de collectivités territoriales. Les PCE ont tous une activité professionnelle, et doivent justifier d'une expérience d'au moins 10 ans. Ils se rendent disponibles deux jours par mois pour effectuer les missions précédemment évoqués. Les conseils sont donc ponctuels mais leur double casquette de concepteur et paysagiste conseil, leur permet de poser un regard plus opérationnel sur les problématiques et enjeux qui leurs sont exposés.

Par ailleurs, n'oublions pas le rôle que peuvent jouer tous les paysagistes concepteurs dans le cadre de leurs missions de conception. C'est également à travers leur pratique et le dialogue qu'ils ont avec la maîtrise d'ouvrage, qu'une forme de sensibilisation peut avoir lieu. La limite de celle-ci résidant dans la dimension financière que peuvent prendre les discussions, limitant ainsi les orientations de projet. D'autre part, les paysagistes concepteurs proposant des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage participent également à cette acculturation.

Reste la question de l'animation, évoquée dans la partie portant sur les démarches volontaires, où peu de ces postes semblent adaptés. Par animation, est entendu le suivi et l'action de faire vivre, une démarche ou un projet sur le long terme, pour en assurer sa pérennité. Une mission qui semble nécessiter un gros travail,

1. brochure de présentation «Architectes et paysagistes conseils de l'État»

« NOUS TRAVAILLONS SUR DES NOTES D'ENJEUX ILLUSTRÉES DE PHOTOS POUR LES ÉLUS, AFIN DE LES AIDER À PRENDRE CONSCIENCE DES ATOUTS ET CONTRAINTES DE LEUR TERRITOIRE, À SE POSER LES BONNES QUESTIONS ET À PORTER UN NOUVEAU REGARD SUR LEUR TERRITOIRE. POUR CELA, NOUS ORGANISONS DES VISITES DE TERRAIN EN COMPAGNIE DES ÉLUS OU DE LEURS COLLABORATEURS ; CHEZ CERTAINS, CELA A PERMIS D'AVANCER PLUS LOIN LA RÉFLEXION, D'OUVRIRE DES PERSPECTIVES PLUS LARGES ET OPÉRATIONNELLES. » <sup>1</sup>

JEAN-BAPTISTE FLICHY

« LE PAYSAGISTE-CONSEIL JOUE UN RÔLE D'ACCOMPAGNEMENT POUR FAIRE ÉMERGER DES PROJETS, PAR EXEMPLE EN PARTICIPANT AUX ATELIERS DES TERRITOIRES QUI RÉUNISSENT TOUTS LES ACTEURS LOCAUX AUTOUR D'UNE AMBITION COMMUNE OU EN VEILLANT AU MAINTIEN D'UN BON NIVEAU D'EXIGENCE DANS LES PLANS DE PAYSAGE COMMANDÉS PAR LES COLLECTIVITÉS. » <sup>2</sup>

FRANÇOISE GAILLARD

1, 2. TÉMOIGNAGES TIRÉS DE LA BROCHURE DE PRÉSENTATION «ARCHITECTES ET PAYSAGISTES CONSEILS DE L'ÉTAT»

sur le temps long. Au regard des témoignages et recherches menées dans le cadre de ce mémoire, il apparaît que l'installation de paysagistes concepteurs au sein même de la maîtrise d'ouvrage, dans les collectivités territoriales, peut être une réponse pertinente. Cela répondrait, par ailleurs, à la « *nécessité d'une coopération territoriale fondée sur l'implication dans la durée des acteurs concernés* » (CHAMBELLAND, 2019).

Ces exemples, illustrant différentes manières de pratiquer, semblent confirmer l'hypothèse selon laquelle le paysagiste concepteur n'est pas compétent qu'en matière de conception. Les missions de sensibilisation, de conseil et d'animation lui sont accessibles et particulièrement adressées, dans le cadre d'actions auprès des acteurs de collectivités territoriales. Il participe ainsi au processus d'appropriation et de sensibilisation au paysage de ces mêmes acteurs.

## UNE INTÉGRATION PROGRESSIVE DES PAYSAGISTES CONCEPTEURS AU SEIN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

«LES PAYSAGISTES (...) INTÈGUMENT DE PLUS EN PLUS DE MÉTIERS DANS LE PROCESSUS DE FABRIQUE URBAINE. C'EST D'AILLEURS AUPRÈS DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE QU'ILS TROUVENT AUJOURD'HUI DE NOUVELLES PISTES D'ACTION, QUE CE SOIT EN TANT QUE CONSEILLERS EXTÉRIEURS (AU SEIN DE CAUE PAR EXEMPLE), QUE DANS LES ÉTUDES PRÉ—OPÉRATIONNELLES (AU SEIN DE BUREAUX D'ÉTUDE SPÉCIALISÉS PAR EXEMPLE) OU MÊME JUSQU'À INTÉGRER LES SERVICES DES COLLECTIVITÉS LOCALES, DEVANT ACTEURS INTERNES AU PROCESSUS DÉCISIONNEL.»  
(VOISIN, 2013)

Dans sa thèse de 2013<sup>1</sup>, Lolita Voisin soulevait l'émergence de nouveaux postes et nouvelles missions ouverts aux paysagistes concepteurs. Ceux spécialisés dans le conseil et l'accompagnement tels qu'évoqués dans la partie précédent, ainsi que ceux, faisant partie intégrante des services de collectivités territoriales. Une posture censée permettre au paysagistes de « *prendre sa place dans le dispositif de conception des projets de territoire et (de) participer activement à la formulation des orientations au-delà de son seul champs* » (LABAT, 2011). Un souhait partagé par plusieurs membres de la profession, notamment des chercheurs, dès les années 2000. Didier Labat, faisant un état des lieux de l'intégration du paysagiste au processus en six phases de Richard Trapitzine (dont la phase une correspond à la « construction du projet politique », la phase deux, au « développement de la connaissance nécessaire à l'élaboration du projet de territoire », la phase trois, à l'établissement de « normes réglementaires et caractère opérationnel prescriptif », la phase quatre, à la nécessité de faire « coïncider l'action avec les objectifs stratégiques initiaux », la phase cinq, à la conception et la phase six, « au suivi, à la gestion et l'évaluation du projet de territoire » (LABAT, 2011)), dans les années 2010, soulève le fait que le paysagiste, à l'époque, n'intervient réellement que dans les phase deux et quatre, alors qu'il serait pourtant nécessaire, selon lui, de l'y voir tout au long du processus.

Il s'agit, à travers cette ultime partie de comprendre à quel moment intervient et peut intervenir le paysagiste ? Émettant l'hypothèse que le paysagiste a un rôle à jouer au sein même de la maîtrise d'ouvrage, et qu'il n'y est pas assez intégré.

### ÊTRE À L'ORIGINE DE LA COMMANDE, LA PERTINENCE DU REGARD PAYSAGISTE

« LES PAYSAGISTES (...) CONFIGURENT DES CADRES D'ACTION, RENFORCENT LES MODES DE DIALOGUE ENTRE ACTEURS ET INSTITUTIONS, REMETTANT PARFOIS EN CAUSE LES LANGAGES TECHNICISTES DANS LESQUELS LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT SONT AUJOURD'HUI CONÇUES » (PERNET, 2016)

Comme cela a été mentionné dans la première partie du mémoire, à travers la notion de démarche paysagère, le paysage est considéré comme une notion pluridisciplinaire et multiscalaire, permettant d'aborder, sous un autre prisme, les projets d'aménagement du territoire. Il pose sur celui-ci, un regard transversal qui permet de faire dialoguer différentes thématiques et politiques sectorielles. Au-delà de la participation

évidente du paysagiste lors des phases de conception et ponctuellement en amont de l'élaboration des projets via les paysagistes conseils, se pose la question de son intégration à l'ensemble du processus. Une participation plus assidue et régulière des paysagistes concepteurs au sein, ou en assistance, de la maîtrise d'ouvrage, devrait permettre cette meilleure intégration de la dimension paysagère aux projets de territoire.

« ON SOUS—ESTIME CE TRAVAIL—LÀ, LA PARTIE ASSISTANCE À MAÎTRISE D'OUVRAGE, ET CELLE AU SEIN DES COLLECTIVITÉS MÊMES. PAS TRAVAILLER POUR LES COLLECTIVITÉS MAIS TRAVAILLER EN INTERNE DE LA COLLECTIVITÉ (...) LE PAYSAGISTE, QUI A QUAND MÊME UNE VISION ASSEZ TRANSVERSALE SUR PAS MAL DE SUJETS,

1. Thèse, Lolita Voisin, 2013. La mobilisation du paysage par les acteurs publics locaux, un enjeu stratégique de territorialisation ? Réflexions en Loire Moyenne : Blois, Nevers, Saumur.

RESTE QUAND MÊME ASSEZ DÉTACHÉ DES CONTRAINTES DE TOUT LE MONDE. IL FAUT EN TENIR COMPTE, MAIS RESTER DÉTACHÉ POUR MAINTENIR CETTE VISION GLOBALE SUR L'ÉCHELLE DES PROJETS. ET ÇA JE PENSE QUE C'EST PAS DONNÉ À TOUT LE MONDE D'AVOIR CETTE RÉFLEXION PAS AUTO-CENTRÉ SUR SON MÉTIER. LE PAYSAGE ÇA ENGLOBE TELLEMENT DE THÉMATIQUES ET DE DYNAMIQUES, ET ÇA C'EST VRAIMENT SUPER IMPORTANT À L'ÉCHELLE DE LA VILLE. DES FOIS C'EST BIEN DE SE DÉTACHER ET DE PRENDRE DU REcul SUR TOUT CE QUI SE PASSE POUR, APRÈS, POUVOIR MIEUX RECENTRER LES ENJEUX » ANNE BENZ, PAYSAGISTE DPLG, ST-NAZAIRE

Lors des entretiens, paysagistes en collectivités, comme paysagistes en structures de conseil, sont favorable à une meilleure et plus grande intégration de la profession aux services de collectivités territoriales. Les paysagistes du CAUE, ont toutes émis la remarque qu'à aucun moment, elles n'avaient eu à faire à un paysagiste concepteur, lors de l'accompagnement d'une commune. Une absence particulièrement notable auprès des communes rurales ou en périphéries de l'agglomération nantaise. Cependant, cela n'est pas impossible puisque l'un des paysagiste en collectivité rencontré a pu travailler, sur différentes missions auprès de petites communes ou communes nouvelles. La présence d'un paysagiste en collectivité n'est donc pas exclusivement dédiée aux grandes communes ou métropoles, elle est également accessible pour de plus petites communes à travers des missions ponctuelles où en occupant des postes d'ingénieur territorial tel que celui de responsable du pôle aménagement, ou de l'urbanisme par exemple. En effet, le paysagiste concepteur n'a pas que la charge des espaces verts, la transversalité qu'offre sa vision permet de penser le projet de territoire de manière bien plus large et complète.

« JE DÉPLOIE PLUTÔT LE PAYSAGE EN TERME DE STRATÉGIE D'AMÉNAGEMENT, DE LECTURE D'UN TERRITOIRE. LE PAYSAGE PERMET D'AVOIR CETTE VISION LARGE DU TERRITOIRE, À TOUTES SES DIMENSIONS, AVEC L'APPROCHE CULTURELLE. AU-DELÀ DE LA FORME PHYSIQUE, LE TERRITOIRE VÉCU »  
JONATHAN CHARLES, INGÉNIEUR PAYSAGISTE, DEP MAINE ET LOIRE

Cette intégration participerait également à une amélioration de rédaction du cahier des charges, aujourd'hui encore trop technique et n'intégrant que trop peu les paysagistes à l'équipe mandatée, encore moins comme mandataire principal. Les paysagistes du CAUE le souligne, la nécessité d'apporter une sensibilité, de changer d'échelle en allant chercher une ambiance aide la rédaction d'un cahier des charges plus pertinent. Selon l'un des paysagistes rencontrés, « avoir cette compétence en interne, c'est important même dans la rédaction du cahier des charges, car quand c'est un bureau VRD qui le rédige, c'est de la route quoi, c'est pas un espace de vie. La présence du paysagiste elle sert au moins avoir cette sensibilité là ».

Etre à l'origine de la commande, permettrait ainsi une meilleure prise en considération de ces éléments et participerait à une évaluation *ex ante* des enjeux paysagers du projet. Cette anticipation, travailler avec les services techniques, notamment gestionnaires de ces futurs espaces, pourrait ainsi devenir le théâtre d'expérimentations mener ensemble et de manière conjointe. C'est le cas, au sein des services de la ville de St-Nazaire. Ils se questionnent ensemble, et se sensibilisent mutuellement. Un travail conjoint particulièrement valorisé par les paysagistes rencontrés. Travail qui nécessite de la patience et une équipe disposée à aller dans cette direction.

« MÊME SI J'ETAIS PAS AU SERVICE TECHNIQUE EN DIRECT, QUAND JE DEVAIS FAIRE DES MARCHÉS POUR L'AMÉNAGEMENT (...) J'AVAIS AUSSI CE RÉFLEXE DE PENSER À L'ENTRETIEN DERRIÈRE. C'EST BIEN DE FAIRE DES ESPACES VERTS OU DE LA VOIERIE, MAIS LA CONNAISSANCE LIÉE AU VÉGÉTALE, SAVOIR DE QUELLE MANIÈRE POUSSE QUELLE PLANTE ÇA PERMET AUSSI D'ARGUMENTER ET PARFOIS D'ALLER À L'ENCONTRE DE PROJET DE BUREAU D'ÉTUDE, MAJORITAIREMENT VRD. ÇA PERMET DE DIRE, SOIT VOUS METTEZ PLUS DE VÉGÉTAL, SOIT CE SERA PAS GÉRABLE EN TERME D'ENTRETIEN POUR TELLE OU TELLE RAISON. L'ASPECT TRÈS TECHNIQUE, PRATIQUE DU VOLET PAYSAGE EST UN BON ARGUMENT AUPRÈS DES ÉLUS »  
JONATHAN CHARLES, INGÉNIEUR PAYSAGISTE, DEP MAINE ET LOIRE

L'idée, dans cette utilisation du paysage comme outil d'aménagement du territoire, c'est aussi de venir décloisonner. Decloisonner les politiques publiques (DAVASSE, HENRY, 2015 ;LELLI, et al, 2019), mais aussi les services, le regard parfois trop normé, porté sur le territoire.

« DANS L'APPROCHE DU TERRITOIRE, IL NE FAUT PAS RESTER CONCENTRÉ QUE SUR UNE THÉMATIQUE ET PRENDRE DU REcul À CHAQUE FOIS, POUR QUE TOUT EST UN SENS. DECLOISONNER LES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMÉNAGEMENT » JONATHAN CHARLES, INGÉNIEUR PAYSAGISTE, DEP MAINE ET LOIRE

D'autre part, inclure les paysagistes concepteurs directement dans les collectivités territoriales permet, selon les paysagistes rencontrés, de participer activement à la sensibilisation et formation des professionnels des autres services. Profitant des entretiens, ils ont tous deux regarder en arrière pour faire état des progrès réalisés en ce sens. Ils témoignent :

« MÊME AVEC MES COLLÈGUES VOIRISTES, MAINTENANT C'EST EUX QUI VIENNENT ME VOIR POUR FAIRE DU VERT PAR EXEMPLE, « J'AI L'OCCASION DE FAIRE DE L'ESPACE VERT, QU'EST-CE QUE T'EN PENSE ? ». SI, SI ÇA A QUAND MÊME BEAUCOUP ÉVOLUÉ, ET DANS LE BON SENS » ANNE BENZ, PAYSAGISTE DPLG, ST-NAZAIRE

« J'INTERVENAIS AUSSI UN PEU EN CONSEIL DE MA COLLÈGUE DES SERVICES TECHNIQUES, SUR JUSTEMENT LE VOLET TECHNIQUE PLUTÔT DES ESPACES VERTS ET VOIRIES MAIS AUSSI UN PEU SUR LE BÂTIMENT » JONATHAN CHARLES, INGÉNIEUR PAYSAGISTE, DEP MAINE ET LOIRE

Cette sensibilisation entre collègues, la mobilisation d'un vocabulaire partagé, la mise en commun de références, de pratiques, participe fortement à l'élaboration d'une culture paysagère commune facilitant l'approche paysagère dans les différents projets d'aménagement. Leur présence à temps plein, permet à ceux qui les entourent, de bénéficier d'une sorte de formation en continue, dont les bénéficiaires sont particulièrement soulevés dans le rapport du CGEDD.

Dans le cadre des entretiens, plusieurs chargés de missions (non paysagistes) ont fait part de leur choix de volontairement faire appel à des paysagistes extérieurs. Un choix qu'ils justifient

notamment par l'importance accordée au regard extérieur, selon eux, plus convainquant auprès des élus. Un regard permettant de prendre du recul, qui ne serait influencé par aucun des acteurs et permettrait de conserver une « liberté de ton ». Point de vue qu'entendent les paysagistes en collectivités interrogés mais dont ils ont du mal à comprendre le bien fondé. Selon eux, la présence en interne est, au contraire, une force. Leur rôle n'étant pas celui de se positionner politiquement, ils considèrent toujours devoir défendre l'intérêt général, dans le respect des contraintes imposées par la collectivité. Ceci étant dit, ils n'excluent pas la présence de paysagistes en interne et en externe, car « ce n'est pas parce qu'il y a les uns, qu'il y a pas les autres ». Ce sont en effet deux rôles différents qui doivent être perçus comme complémentaire et non faire l'objet de tensions.

« J'ENTENDS LE FAIT QUE QUAND ÇA VIENT DE QUELQU'UN D'EXTÉRIEUR C'EST PLUS ENTENDABLE POUR LES ÉLUS, APRÈS JE TROUVE QU'IL Y A UNE PERTE DE MÉMOIRE AUSSI ET C'EST SUPER IMPORTANT AU NIVEAU DU COLLECTIF LA MÉMOIRE DES PAYSAGES. UNE FOIS QUE LE PAYSAGISTE EXTÉRIEUR EST PARTI, LA MATIÈRE INTERNE QUI RESSORT DE CE TRAVAIL, ELLE DOIT POUVOIR CONTINUER DE VIVRE. EN TERME DE MÉMOIRE C'EST DOMMAGE QUOI, C'EST DOMMAGE. SAUF SI LES GENS SONT TRÈS SENSIBLES AU PAYSAGE ET ARRIVENT À RELATIVISER ET APPRENDRE DE LA HAUTEUR. ÇA ME FAIT UN PEU PENSER AUX PERSONNES QUI PARTENT EN RETRAITE, ELLES ONT TOUTE LA MÉMOIRE DE CE QUI A ÉTÉ FAIT ET CETTE MÉMOIRE PART AVEC EUX. DU GÂCHIS. » ANNE BENZ, PAYSAGISTE DPLG, ST-NAZAIRE

« JE SUIS PAYSAGISTE, JE VAIS CONTRE OU AVEC LES ÉLUS. AU CONTRAIRE ON A DE QUOI ARGUMENTER TECHNIQUEMENT SUR POURQUOI IL FAUDRAIT FAIRE ÇA DE TELLE MANIÈRE. MOI ÇA M'EST ARRIVÉ TRÈS RÉGULIÈREMENT D'ÊTRE EN CONTRADICTION AVEC CE QUE PORTAIS LES ÉLUS, JE LEUR EXPLIQUAIS POURQUOI, ET QUELS ÉTAIENT LES SOUCIS TECHNIQUES DE CETTE IDÉE » JONATHAN CHARLES, INGÉNIEUR PAYSAGISTE, DEP MAINE ET LOIRE

Cette présence, cette proximité avec les autres services et les élus, permet aussi de réinterroger la commande, particulièrement dans les limites qu'elle impose (financières, temporelles, de

gestion, spatiales, etc) (DAVODEAU,2011).

La force des paysagistes réside dans cette dimension de création, ils n'ont pas peur « *d'inventer des objets intermédiaires, de construire des réseaux d'acteurs dérangeant parfois les hiérarchies, les formes de concurrences institutionnelles qui paralysent nombre de démarches locales, retrouvant dans le paysage visible des repères partageables* » (PERNET, 2016). Ils agissent de manière fédératrice et transversale, participant ainsi à la mise en place de nouvelles

formes de pratique innovantes.

Au regard de ces témoignages et des textes scientifiques avec lesquels ils s'articulent, il serait pertinent pour les paysagistes concepteur d'investir davantage les postes en maîtrise d'ouvrage. Le manque de connaissances et de compétences dont ce mémoire a fait état dans la partie n°2 confirme cette hypothèse. Leur présence semble faciliter le dialogue entre services et permettre à tous le partage d'une culture paysagère commune.

## DES MISSIONS CONFRONTÉES À UNE CERTAINE INVISIBILITÉ

Comme évoqué précédemment, on note depuis les années 2000-2010, une diversification de la commande publique et des missions qui lui sont liées. Cette diversification a permis l'ouverture de postes en collectivités territoriales. De 2015 à 2021, selon l'enquête réalisée par la FFP<sup>1</sup>, 160 nouveaux paysagistes concepteurs auraient été intégrés à des structures apparentées à la maîtrise d'ouvrage (44% en collectivités territoriales, 18% en CAUE, 12% en agence d'urbanisme, le reste se divisant entre les PNR et services de l'Etat). Une augmentation permettant au nombre de paysagistes en maîtrise d'ouvrage de passer à 620. Un chiffre conséquent mais qui ne semble pas faire le poids face au 4700 paysagistes en activité (chiffres de 2021). L'augmentation de ce chiffre entre en corrélation avec la récente ouverture, en 2016, du concours d'ingénieur territorial, à la profession. Le Décret n° 2016-206 du 26 février 2016 fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des ingénieurs territoriaux, modifie, en effet, les conditions d'accès au concours en inscrivant le DEP dans la catégorie de l'article 1 « *autre diplôme scientifique ou technique sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à cinq années d'études supérieures après le baccalauréat* ». Le terme paysage est alors ajouté dans l'une des spécialités de l'article 2, pouvant être choisie dans le cadre du concours.

« ARTICLE 2 : LES CONCOURS D'ACCÈS AU CADRE D'EMPLOIS DES INGÉNIEURS TERRITORIAUX COMPRENNENT UN CONCOURS EXTERNE ET UN CONCOURS INTERNE. CHACUN DES CONCOURS COMPREND UNE OU PLUSIEURS DES SPÉCIALITÉS SUIVANTES :

- INGÉNIEURIE, GESTION TECHNIQUE ET ARCHITECTURE
- INFRASTRUCTURES ET RÉSEAUX
- PRÉVENTION ET GESTION DES RISQUES
- URBANISME, AMÉNAGEMENT ET PAYSAGES
- INFORMATIQUE ET SYSTÈMES D'INFORMATION. »

Un titre offrant la possibilité de devenir fonctionnaire territorial, de travailler en région, département, commune, ou office public de l'habitat, par exemple. Un statut offrant surtout, après des années de vacation, une stabilité valorisée lors des entretiens. La modification d'accès, largement attendue par l'ensemble de la profession, ne satisfait pourtant pas pleinement. En effet, lors de l'inscription au concours, le choix de la spécialité « Urbanisme, aménagement et paysages » et de l'option « Paysages, espaces verts » semble offrir un accès direct aux postes de chargés de missions, permettant au paysage de participer activement à la réflexion sur les futurs aménagements engagés par les collectivités. Or, dans les faits, les postes finalement disponibles, s'apparentent majoritairement à de la gestion classique du végétal et des espaces verts, moins à l'accompagnement de projet. Une réalité qui réduit le champs d'action possible en matière de formation et de sensibilisation, y compris auprès

1. Les besoins en formation des paysagistes concepteurs, FFP, 2022

des collègues et élus. Les paysagistes accédant au titre d'ingénieur territorial se retrouvent donc régulièrement désignés comme les porteurs d'une spécialité parmi d'autres. Une place ne permettant pas la pleine exploitation des qualités fédératrices de l'approche qu'apporte une telle profession au sein des services de collectivités.

« LA PROFESSION DES PAYSAGISTES EST ENCORE JEUNE, PEU STRUCTURÉE, MAL CONNUE, SON ANCRAGE DISCIPLINAIRE EST FRAGILE, ET « LE PAYSAGE » EST UN CHAMP OUVERT AUX CONCURRENCES. »  
(DAVODEAU, 2022)

Si ces postes ne sont pas tout à fait adaptés aux compétences portées par le paysagiste concepteur, c'est qu'une grande majorité des collectivités et de leurs acteurs, n'a pas connaissance de la profession. Un constat relevé dans le rapport du CGEDD, qui explique également le peu de postes actuellement disponibles sur le marché. Comme le soulignait Alexis Pernet, il s'agit d'envisager « *une pluralité de positions au sein du métier, pluralité qui est latente aujourd'hui mais insuffisamment visible* » (PERNET, 2016). La profession, particulièrement dans le cas des postes en maîtrise d'ouvrage, fait face à une invisibilisation conséquente, qu'il s'agit de lever. « *Assurer un positionnement efficace des compétences en paysage au sein des services techniques territoriaux* »<sup>1</sup>, permettrait de participer à la valorisation de l'entrée par le paysage, ainsi qu'à l'élaboration d'une culture paysagère commune aux acteurs impliqués dans l'élaboration de projets de territoire. C'est en ce sens, que l'une des recommandations du CGEDD revient à « *promouvoir dans la fonction publique territoriale le recrutement d'agents possédant une compétence reconnue en paysage, et ce dans un positionnement transversal leur donnant accès direct aux décideurs politiques et/ou à la direction générale des services ; engager des démarches auprès du centre national de la fonction publique territoriale pour sensibiliser les cadres dirigeants à l'approche paysagère et valoriser les carrières des paysagistes-concepteurs comme « chefs de projets » dans les services techniques, afin d'assurer*

*aux élus une sensibilisation permanente* » à la démarche paysagère ». Deux objectifs également formulés dans les 30 propositions des PCE, avec la proposition n°16 « *Déployer une campagne nationale d'information des collectivités sur l'existence du métier de paysagiste concepteur au service de la transition écologique* », et la suivante « *Former massivement les élus et les techniciens des collectivités à la mise en œuvre de la transition par le paysage. Renforcer les compétences et moyens de l'État facilitateur des paysages en transition* ».

Aujourd'hui, suite au rapport, le ministère semble actionner différents leviers, dont la signature d'une convention cadre tripartite entre l'Etat, l'AMF, le RNCAUE (et potentiellement les Intercommunalités de France), s'engageant ainsi, à la mise en place des 10 recommandations du rapport. Par ailleurs, le CNFPT participe à promouvoir le poste de chef de projet paysage (seule fiche de poste liée au paysage inscrite au répertoire des métiers du CNFPT), à travers son association à diverses thématiques actuelles (l'objectif ZAN notamment).

1. Rapport n°013812-01, CGEDD, Février 2022

Bien qu'une majorité des paysagistes concepteurs français exerce en agence privée de conception, les missions de conseil, d'accompagnement et d'animation restent très présentes dans la pratique de la profession. Ces missions concernent principalement les paysagistes travaillant en assistance à maîtrise d'ouvrage, ou toute autre profession s'y apparentant, à l'image des paysagistes conseils (CAUE, PCE, inspecteurs des sites notamment). Leur rôle est particulièrement lié à l'accompagnement des acteurs de collectivités territoriales. Ce qui les place en première ligne pour participer à leur sensibilisation et ainsi les aider à s'approprier plus facilement la notion de paysage. Par ailleurs, la place des paysagistes en maîtrise d'ouvrage semble, également, avoir une résonance particulière quand à ces objectifs. La place privilégiée qu'ils occupent au sein des collectivités territoriales, leur permet de participer activement à une sensibilisation en continue. La permanence de ce type de poste sous-entend la possibilité d'influer de véritables changements et évolutions dans les pratiques et commandes liées à la maîtrise d'ouvrage. Leur présence, bien qu'insuffisante, participerait à une meilleure prise en compte de la démarche paysagère dans les projets d'aménagement du territoire. Un progrès rendu possible si, et seulement si, un effort est réalisé dans la valorisation et la diversification de ces postes, aujourd'hui confrontés à une certaine invisibilisation. La communication sur la notion de paysage évoquée en première partie est évidemment pertinente, mais il s'agit aussi de promouvoir la profession et les compétences qui lui sont liées.

**L'hypothèse, selon laquelle, former les élus est nécessaire pour une meilleure appropriation puis remobilisation du paysage au sein des démarches de projets d'aménagement du territoire semble se confirmer. Cependant, il ne s'agit pas de s'arrêter à leur simple formation. Au regard des enquêtes, témoignages et entretiens, il apparaît très clairement que les formations, et plus largement les actions de sensibilisation, doivent également intégrer les techniciens et (futurs) professionnels du paysage. Au-delà de formations dédiées et réservées aux élus, l'organisation de journées consacrées au partage d'expérience et aux échanges interprofessionnels semble être indispensable. Le renforcement de ce type de journée, à l'image de ce qui peut être fait par les Réseaux Paysage, viendrait compléter l'ensemble des petites actions déjà mises en place. D'autre part, les missions de conseil, d'accompagnement et d'animation, dont certains paysagistes se saisissent déjà, doivent faire l'objet de recherches plus approfondies. Si les manques soulevés dans la partie n°2 doivent être comblés, c'est notamment par une meilleure connaissance de ces compétences que cela se fera. Le manque de suivi de certaines démarches volontaires en faisant partie. Parallèlement, il apparaît clairement que la place des paysagistes concepteurs en maîtrise d'ouvrage, n'est pas encore assez investie. Même si de plus en plus de paysagistes se dirigent vers ces postes, ils, et plus largement la profession, restent cependant confrontés à une véritable invisibilité. La complémentarité des actions de formation et de sensibilisation, et d'une véritable intégration des paysagistes concepteurs en maîtrise d'ouvrage, permettra une plus pertinente exécution de la démarche paysagère, telle qu'entendue par le ministère, ou encore la FFP.**

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE ET DE PAYSAGE  
DE BORDEAUX  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

## CONCLUSION:

Bien que la CEP en ai donné une définition, nous avons pu constater que le paysage reste encore un concept difficilement saisissable. Les sens et orientations qu'on lui prête peuvent varier, la première partie illustrant le contexte historique dans lequel il s'insère le démontre. Souvent délaissé au profit de termes politiquement plus accessibles, le mot paysage n'apparaît finalement que très peu dans les politiques publiques opérationnelles. L'existence de la loi paysage et celle de la CEP ont évidemment eu des impacts forts sur l'élaboration de celles-ci, tout en ne parvenant pas à le hisser là où les ambitions premières le pressentaient. Cette présence, presque souterraine, ne l'a cependant pas empêché de continuer d'exister et d'investir de nombreuses politiques publiques sectorielles. Un atout qui se traduit par le regard transversal qu'il permet d'offrir. Son aspect pluridisciplinaire et multiscale lui a permis, au fil des années, d'être perçu comme une porte d'entrée pertinente dans le cadre des projets d'aménagement du territoire. Un potentiel particulièrement valorisé par les paysagistes chercheurs, mais pas encore pleinement reconnu par les acteurs de collectivités territoriales. Acteurs, élus et techniciens, qui ne bénéficiant pas d'une formation dédiée au paysage, n'ont pas forcément les bases nécessaires pour réussir à appréhender cette notion.

La question de la décentralisation des politiques publiques de l'aménagement du territoire, de l'État vers les collectivités territoriales, a beaucoup perturbé les rôles et missions de ces acteurs. Le transfert de compétences, mal encadré, n'a pas permis aux élus et techniciens, de se saisir pleinement de ces nouvelles missions. Le manque d'accompagnement et de suivi lors de cette période, n'a pas aidé à une meilleure compréhension de la notion de paysage. Au contraire, cela n'a fait que renforcer l'utilisation de termes voisins, le reléguant, encore une fois, au second plan. Néanmoins, obligés de le mobiliser dans le cadre de certaines missions, ils ont dû, eux-mêmes, se former et se forger une culture paysagère. S'appuyant sur des références caricaturales et dépassées, cette culture est aujourd'hui bancale. De ce fait, nous avons pu constater que la manière dont les acteurs de collectivités territoriales mobilisent le paysage, au sein des démarches de projets de territoire, est parfois incohérente ou inadaptée. Si l'hypothèse selon laquelle, les acteurs de collectivités territoriales, font face à un manque de formation, d'accompagnement et de moyens, ne permettant pas une pertinente remobilisation de la notion de paysage, au sein de la démarche paysagère et plus largement de l'aménagement du territoire, alors, la seconde partie de ce mémoire la confirme. L'existence d'enquêtes et de rapports tels que ceux du CGEDD et de Plante&Cité doivent déjà interroger. Ces questions de manque de formation et de moyens y sont particulièrement relevées. Le croisement des différentes données -ressources existantes et entretiens- a permis de nuancer la validité de cette hypothèse en démontrant que des outils existaient, mais étaient parfois inadaptés. L'utilisation majoritaire des documents d'urbanisme à cet effet, en est une bonne illustration. Des outils réglementaires, accessibles, mais ne laissant que peu de place au paysage, sont ainsi mobilisés, alors que d'autres, lui sont spécifiquement dédiés, et restent inexploités. Un phénomène qui s'explique, notamment par la méconnaissance de la notion de paysage, illustrée par la première moitié de ce mémoire. Méconnaissance qui affecte la bonne manipulation et mobilisation des outils, à disposition des collectivités territoriales. Ainsi les atlas, plans de paysage et OPP, malgré leur pertinence et la promotion qu'en fait le ministère de la transition écologique, se retrouvent parmi les dispositifs les moins connus des acteurs, censés s'en saisir. Un fait qu'il s'agirait de contrer, notamment en travaillant à la multiplication et diversification des actions de sensibilisation et formations, qui sont proposées à ces acteurs.

Aujourd'hui, la sensibilisation est fortement utilisée par les structures publiques ou parapublics, dont l'une des missions, se traduit par la diffusion et le partage de savoirs et savoir-faire. Une sensibilisation qui touche un large panel d'acteurs, mais ne permet pas l'obtention de véritables compétences. C'est pourquoi, sensibilisation et formation doivent être complémentaires. L'état des lieux des formations existantes, réalisé en dernière partie de ce travail, démontre l'absence de formations, spécifiquement dédiées aux élus, ainsi que les manques relevés, concernant celles en direction des techniciens. Seul le travail des CAUE, semble aujourd'hui proposer une alternative pertinente. Ils offrent la possibilité de se former, auprès de professionnels du paysage, à diverses thématiques, sur l'espace d'une ou deux journées. Des formations, pour la plupart, également ouvertes aux techniciens, eux, bénéficiant déjà d'un plus large choix grâce au CNFPT. La formation de ces acteurs, dont l'hypothèse soulignait qu'elle était nécessaire, ne peut se faire, sans réciprocité. Au-delà de simplement former les élus, il s'agit de mettre en place des moments d'échange et de partage d'expérience entre acteurs (élus, techniciens, professionnels du paysage, étudiants, etc). Une intention confirmée par l'ensemble des témoignages et rencontres effectuées.

Ces missions de sensibilisation, de formation et d'accompagnement, les paysagistes concepteurs savent s'en saisir. Les témoignages et recherches menées sur le rôle des paysagistes conseils (CAUE ou PCE) le démontrent. Des missions qui sont également prises en main par les paysagistes concepteurs, exerçant au sein même de la maîtrise d'ouvrage, comme le confirme la troisième et dernière partie de ce travail. Une présence existante, rare et surtout confrontée à une certaine invisibilisation. On constate, notamment, le peu de ressources et d'études scientifiques disponibles sur le sujet. Une question qui, comme celle des différentes missions liées au conseil, à l'accompagnement et à la formation, mériterait d'être réinterrogée, dans un prochain travail.

Les recherches menées dans le cadre de ce TPER, démontrent ainsi que l'appropriation de la notion de paysage par les acteurs de collectivités territoriales, est complexe. Celle-ci, est très clairement freinée par un manque de connaissances, à la fois, de la notion même de paysage, mais aussi de la profession de paysagiste concepteur. Ce travail met donc en avant l'importance, voire l'urgence, de sensibiliser et former ces acteurs, essentiellement nos décideurs, particulièrement dans le contexte de crise environnementale actuel. Une acculturation qui leurs permettrait de mieux s'approprier la notion de paysage et ainsi de pouvoir plus facilement, la remobiliser dans les projets d'aménagement du territoire. De celle-ci, découlerait, en parallèle, une meilleure prise en compte des enjeux socio-climatiques actuels.

## SOURCES:

## BIBLIOGRAPHIE:

BEDARD, M. (sous la direction de), 2009, Le paysage un projet politique, Collection Géographie contemporaine, Presses de l'Université du Québec, 330p

BEHAR, D., 2016, « La mise en récit des territoires : une exigence renouvelée », CAP'COM. Le réseau de la communication publique et territoriale, 24 avril 2016, <https://www.acadie-cooperative.org/publications/txt415.pdf>, consulté le 10 janvier 2018.

BOIDY, M., 2017, Les études visuelles. Presses universitaires de Vincennes, « Libre cours », 2017, ISBN : 9782842927356. DOI : 10.3917/puv.boid.2017.01. URL : <https://www.cairn.info/les-etudes-visuelles--9782842927356.htm>

BONIN, S., 2015, « Paysages de proximité. Un nouveau rapport habitant au paysage », Pour 2015/4, n° 228, p. 243-249. DOI : 10.3917/pour.228.0243

BONIN, S., FONTICELLI, C., SGARD, A., TOUBLANC, M., 2022, « Être formé et former à la médiation paysagère : place dans les cursus de paysagistes et regards croisés d'enseignants et d'apprenants », Projets de paysage [En ligne], 26 | 2022, mis en ligne le 28 septembre 2022, consulté le 13 octobre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/28464> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.28464>

BRIFFAUT, S., 2001, Sauvez les apparences ? Questions aux politiques du paysage ? In: *Actes du colloque international de Saint-Emilion, Patrimoine et paysages culturels, 30 mai-1er juin 2001, Bordeaux, France*. Bordeaux, France : Editions Confluences et Renaissance des Cités d'Europe, 37-42.

CADIOU, N., LUGINBUGHL, Y., 1995, « Représentation des paysages et modèles paysagers en Normandie Maine » in *Paysages au Pluriel. Pour une approche ethnologique des paysages*, Coll. Ethnologie de la France, cahier n° 9, Édition de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, p. 19-34.

CHAMBELLAND, B., 2019, « Un projet de paysage intercommunal comme terrain de coopération territoriale », Développement durable et territoires [En ligne], Vol. 10, n°2 | Juillet 2019, mis en ligne le 15 juillet 2019, consulté le 18 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/14134> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.14134>

CHAMBELLAND, B., DAVASSE, B., NOUS, C., 2022, « Paysage(s) en partage. Vingt ans de médiation paysagère entre théorie et pratique : bilan et perspectives », Projets de paysage [En ligne], 26 | 2022, mis en ligne le 28 septembre 2022, consulté le 13 octobre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/29100> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.29100>

COTTET, M., avec la contribution de: ALLAGNAT, M., GENELOT, E., et RODRIGUEZ, J., 2019, « Notion en débat: paysage », *Géococonfluences*, octobre 2019. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/paysage>

DAVASSE, B., 2004, La notion de paysage, éléments de réflexion pour une pédagogie dans le domaine du paysage. Qu'est-ce que le paysage ?, Jun 2004, Rennes, France. pp.38-42. ffhalshs-00795804

DAVASSE, B., HENRY, D., 2015, Le paysage au cœur des projets de territoire, pp.12.halshs-01270407

DAVASSE, B., GEISLER, E., KERAVEL, S., LUGINBUHL, Y., 2022, « Devenir paysagiste », Projets de paysage [En ligne], Hors-série | 2022, mis en ligne le 05 juillet 2022, consulté le 07 juillet 2022. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/27442> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.27442>

DAVODEAU, H., 2003, (Chapitre 4 : La territorialisation du projet de paysage) La sensibilité paysagère à l'épreuve de la gestion territoriale. Paysages et politiques publiques de l'aménagement en Pays de la Loire. Thèse. Géographie. Université d'Angers.

DAVODEAU, H., 2011, La dimension spatiale de l'action paysagère. 2011/3 n°679 | pages 246 à 265, DOI 10.3917/ag.679.0246

DAVODEAU, H., 2022, « D'une école de paysage à l'autre : retour d'expérience sur un enseignement de la géographie au service des paysagistes », Projets de paysage [En ligne], Hors-série | 2022, mis en ligne le 05 juillet 2022, consulté le 07 juillet 2022. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/27954> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.27954>

DONADIEU, LABAT, 2013, Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. 2013/1 Tome 42 | pages 44 à 60. DOI 10.3917/eg.421.0044

DOUADI, J., 2001, Les collectivités territoriales et le paysage. In: Travaux de l'Institut Géographique de Reims, vol 27-28, n°105-106. Paysage et patrimoine. pp . 133-141.

DUBOIS, C., 2008, «Le paysage, enjeu et instrument de l'aménagement du territoire», BASE [En ligne], volume 13 (2009), numéro 2, 309-316 URL : <https://popups.uliege.be/1780-4507/index.php?id=4148>

FAURE, A., 2004, « Territoires/territorialisation », dans Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P (sous la dir. de), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Les Presses de Sciences Po.

GUITTET, INVERNIZZI, 2021, «Former le politique, créer des références paysagères citoyennes », Projets de paysage [En ligne], 24 | 2021, mis en ligne le 20 septembre 2021, consulté le 01 octobre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/19764> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.19764>

GROUT, C., TOUBLANC, M., 2020, appel à contribution, Revue *Projets de paysage*, N°24, «Le paysage au prisme du politique».

LABAT, D., 2011, « La mise en œuvre des politiques paysagères : quand la décision publique est confrontée aux échelles de définition », Projets de paysage [En ligne], 5 | 2011, mis en ligne le 20 janvier 2011, consulté le 16 octobre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/21915> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.21915>

LABAT, D., AGGERI, G., 2013, «La loi paysage a-t-elle eu un impact sur la planification territoriale ?» Projets de paysage [En ligne] , 9 | 2013, mis en ligne le 20 décembre 2013, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/11953> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.11953>

LELLI, et al, 2019, Laurent Lelli, Charlotte Rozier, Pierre Enjelvin, Christine Descœur, Christel Griffoul et Gwenaëlle Dubois, « Le paysage comme outil de gouvernance pour un territoire métropolitain », Développement durable et territoires [En ligne], Vol. 10, n°2 | Juillet 2019, mis en ligne le 15 juillet 2019, consulté le 19 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/14200> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.14200>

LUGINBUHL, Y., 1994, Méthode pour les atlas de paysages: identification et qualification. STRATES/CNRS - SEGESA 1994. Paris : Les Editions Villes et Territoires, 1994.- 76 p.

MOQUAY, et al, 2007, Chapitre 6 - Le discours polyphonique des maires, Dans Paysages : de la connaissance à l'action, pages 211 à 223. Mis en ligne sur Cairn.info le 01/04/2012  
<https://doi.org/10.3917/quae.grani.2007.01.0211>

PERNET, A., 2016, Agir dans le grand paysage, Openfield numéro 7, Juillet 2016. <https://www.revue-openfield.net/2016/07/12/agir-dans-le-grand-paysage>

PIVIDORI, C., « Politiques du paysage et pratiques paysagistes dans la métropole bordelaise (1980-2021) », Projets de paysage [En ligne], 25 | 2021, mis en ligne le 31 décembre 2021, consulté le 09 février 2022. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/23869> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.23869>

POUSIN, F., Dec 2004, Projet de paysage et de territoire. De la connaissance des paysages à l'action paysagère, MEDD-Cemagref, Bordeaux, France. fihal-01342532

SGARD, A., 2008, « *Entre rétrospective et prospective.* », *EspacesTemps.net* [En ligne], Travaux, | Mis en ligne le 26 septembre 2008, consulté le 26.09.2008. URL : <https://www.espacestemp.net/articles/entre-retrospective-et-prospective/> ;

SGARD, A., 2010, « Une « éthique du paysage » est-elle souhaitable ? », *Vertigo*, vol 10, no1, publié en avril 2010, URL : <http://vertigo.revues.org/9472>

SGARD, A., FORTIN, M-J., PEYRACHE-GADEAU, V., 2010, « Le paysage en politique », Développement durable et territoires [En ligne], Vol. 1, n° 2 | Septembre 2010, mis en ligne le 23 septembre 2010, consulté le 01 octobre 2016. URL : <http://developpementdurable.revues.org/8522> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.8522

SGARD, Anne, RUDAZ, Gille. 2015. Penser le paysage en politique. *Géo-regards*, 2015, no. 8, p.5-11

VOISIN, L., 2011, « Le paysage mis en politique », *Projets de paysage* [En ligne], 6 | 2011, mis en ligne le 11 juillet 2011, consulté le 03 août 2021. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/17793> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.17793>

VOISIN, L., 2013, La mobilisation du paysage par les acteurs publics locaux, un enjeu stratégique de territorialisation ? Réflexions en Loire Moyenne : Blois, Nevers, Saumur. Thèse Architecture, aménagement de l'espace. Université François Rabelais- Tours. Français. ffNNT : ff. fftel-01054473

## SITOLOGIE:

Site du ministère de la transition écologique (Objectif paysages):

<https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/>

Site du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires,

Ministère de la transition énergétique (Politiques des paysages):

<https://www.ecologie.gouv.fr/politique-des-paysages>

Site officiel de l'administration française

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N186>

Site du Vignoble Nantais

<https://www.vignoble-nantais.eu/accueil/>

Site du CAUE44 et du FNCAUE

<https://www.caue44.com/>

<https://www.fncaue.com/la-federation-nationale/>

Site de la FFP

<https://www.f-f-p.org/>

Site des PCE

<http://paysagistes-conseils.org/>

## DOCUMENTS:

### Relatifs au plan de paysage:

- Club Plan de paysage : Brochure «Le plan de paysage, agir pour le cadre de vie»

<https://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/le-plan-de-paysage-agir-pour-le-cadre-de-vie-2.pdf>

- Appel à projet plan de paysage 2022:

[https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fobjectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2022-03%2FAnnexe%25201%-2520Modalit%25C3%25A9s%2520AAP%2520PP%25202022\\_0.docx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fobjectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2022-03%2FAnnexe%25201%-2520Modalit%25C3%25A9s%2520AAP%2520PP%25202022_0.docx&wdOrigin=BROWSELINK)

- Presentation du plan de paysage de la ville de Nantes:

(disponible sur) <https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/journees-plan-de-paysage-nantes-les-13-et-14-juin-2019-agir-ensemble-pour-le-cadre-de-vie-360>

### Relatif au PLU(i):

- Un PLUi à partir du paysage ? - L'approche paysagère comme fil rouge de l'élaboration d'un PLUi, Club PLUi

[http://planpaysage.din.developpement-durable.gouv.fr/fichier/pdf/150929\\_ClubPLUi\\_Pay-](http://planpaysage.din.developpement-durable.gouv.fr/fichier/pdf/150929_ClubPLUi_Pay-)

sage\_FicheMethodo\_DEF\_sl\_cle0bc384.pdf?arg=65&cle=87eb8b581232a4c0f6c35124e9b-0424d3bd5502c&file=pdf%2F150929\_ClubPLUi\_Paysage\_FicheMethodo\_DEF\_sl\_cle0bc384.pdf

- Club PLUi : Brochure PLUi et Paysage:  
[https://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/Club\\_PLUi\\_-\\_PLUi\\_Paysage\\_-\\_Brochure\\_pedagogique\\_cle2f3b95.pdf](https://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/Club_PLUi_-_PLUi_Paysage_-_Brochure_pedagogique_cle2f3b95.pdf)

- Fiche « ALUR : le paysage dans les documents d'urbanisme », MEDDE, 2014:  
[http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur\\_fiche\\_paysage\\_et\\_documents\\_d\\_urbanisme.pdf](http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur_fiche_paysage_et_documents_d_urbanisme.pdf)

- Guide sur les dispositions opposables du PLU, Mars 2020  
[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide\\_PLU\\_18\\_03\\_20\\_BD\\_WEB.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_PLU_18_03_20_BD_WEB.pdf)

### **Relatifs aux atlas de paysage:**

- Les Atlas de paysages : Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages:

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Les%20Atlas%20de%20paysages%2C%20M%C3%A9thode%20pour%20l%27identification%2C%20la%20caract%C3%A9risation%20et%20la%20qualification%20des%20paysages.pdf>

- Les atlas de paysages, un outil de connaissances en action ?  
Synthèse du questionnaire national sur l'atlas de paysages, 2020  
[file:///C:/Users/Justine%20Emeriau/Downloads/Les%20atlas%20de%20paysages-un%20outil%20en%20action\\_0.pdf](file:///C:/Users/Justine%20Emeriau/Downloads/Les%20atlas%20de%20paysages-un%20outil%20en%20action_0.pdf)

### **Relatifs aux paysagistes conseils:**

- Les paysagistes conseils de l'État, TRAJECTOIRES 15 ans, 2011  
[http://www.paysagistes-conseils.org/sites/apce/files/contenus/apce15ans\\_0.pdf](http://www.paysagistes-conseils.org/sites/apce/files/contenus/apce15ans_0.pdf)

- 30 propositions pour une politique nationale du paysage en faveur de a transition écologique et solidaire, Association des paysagistes conseils de l'Etat, Novembre 2021:  
[http://www.paysagistes-conseils.org/sites/apce/files/contenus/apce\\_30\\_propositions\\_paysage\\_politique\\_nationale\\_transition\\_nov21.pdf](http://www.paysagistes-conseils.org/sites/apce/files/contenus/apce_30_propositions_paysage_politique_nationale_transition_nov21.pdf)

- Brochure de présentation «Architectes et paysagistes conseils de l'État»,  
Ministere de la transition écologique  
[http://www.paysagistes-conseils.org/sites/apce/files/contenus/plaquette\\_archi\\_paysagiste\\_conseil\\_bat\\_vf.pdf](http://www.paysagistes-conseils.org/sites/apce/files/contenus/plaquette_archi_paysagiste_conseil_bat_vf.pdf)

### **Relatifs au PLUm Nantes métropole:**

- Le coefficient de biotope par surface (CBS) : mode d'emploi, Nantes metropole  
[https://metropole.nantes.fr/files/pdf/urbanisme-espace-public/PLUm-service/Fiche\\_CBS\\_GP\\_08032022.pdf](https://metropole.nantes.fr/files/pdf/urbanisme-espace-public/PLUm-service/Fiche_CBS_GP_08032022.pdf)

- Guide d'application des regles du PLUm: FICHE PRATIQUE : La règle des Espaces Paysagers à Protéger (EPP) (hors zones humides)  
[https://metropole.nantes.fr/files/pdf/urbanisme-espace-public/PLUm-service/Fiche\\_EPP\\_professionnels\\_20200213.pdf](https://metropole.nantes.fr/files/pdf/urbanisme-espace-public/PLUm-service/Fiche_EPP_professionnels_20200213.pdf)

- Guide d'application des règles du PLUm: FICHE PRATIQUE : La règle des Espaces Paysagers à Protéger (EPP) Zones humides  
[https://metropole.nantes.fr/files/pdf/urbanisme-espace-public/PLUm-service/Fiche\\_EPP\\_ZH\\_professionnels\\_20200213.pdf](https://metropole.nantes.fr/files/pdf/urbanisme-espace-public/PLUm-service/Fiche_EPP_ZH_professionnels_20200213.pdf)

**Relatifs aux Observatoires photographiques du paysage:**

- Rapport – Observatoires photographiques du paysage « locaux », recensement et typologie  
[file:///C:/Users/Justine%20Emeriau/Downloads/Recensement%20et%20typologie%20des%20OPP%20\\_locaux\\_\\_dec%202015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Justine%20Emeriau/Downloads/Recensement%20et%20typologie%20des%20OPP%20_locaux__dec%202015%20(1).pdf)

**Relatif à la commande publique:**

- La commande publique de maîtrise d'œuvre de projet de paysage.  
Recommandations pour la dévolution des marchés publics de projet de paysage, 2022.  
[https://www.miqcp.gouv.fr/images/fiche\\_mediaton/MEDIATIONS\\_31\\_v4.pdf](https://www.miqcp.gouv.fr/images/fiche_mediaton/MEDIATIONS_31_v4.pdf)

**Relatif à la formation:**

Les besoins en formation des paysagistes concepteurs, rapport issu du questionnaire en ligne réalisé au printemps 2021. FFP, juin 2022  
<https://www.f-f-p.org/wp-content/uploads/2022/06/Les-besoins-en-formation-des-paysagistes-concepteurs-1.pdf>

**Relatif à la profession de paysagiste concepteur:**

Analyse de l'enquête sur les paysagistes concepteurs ou assimilés. FFP, 2021.  
<https://www.f-f-p.org/wp-content/uploads/2022/06/ANALYSE-Enquete-paysagistes-2021.pdf>

# ANNEXES

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE ET DE PAYSAGE  
DE BORDEAUX  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

## FORMATION

# LE PAYSAGE, UN LEVIER DU PROJET DE TERRITOIRE

## LA PRISE EN COMPTE DU PAYSAGE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME.

### OBJECTIFS

Le département de Loire-Atlantique présente une diversité de paysages. Territoire stratégique, attractif, il connaît, sous cette dynamique, des évolutions importantes et souvent rapides. Les collectivités, conscientes du processus, cherchent à accorder transformation de leur territoire avec valorisation des identités paysagères locales. Le CAUE de Loire-Atlantique qui accompagne et conseille les collectivités dans ce domaine, propose avec l'Association départementale des Maires, un module de formation pour étayer les réflexions sur ce sujet. L'objectif est de comprendre et de s'approprier la définition du mot « paysage », de sensibiliser aux enjeux de l'évolution des paysages et de démontrer que le paysage est une thématique transversale qui peut être à la base d'un projet de territoire, avec sa déclinaison dans les documents d'urbanisme.

### OBJECTIFS PÉDAGOGIQUES

- Appréhender les différentes échelles d'intervention dans le paysage.
- Prendre en compte l'approche subjective du paysage, pour un débat apaisé.
- Comprendre l'analyse paysagère et ses finalités.
- Identifier les dynamiques d'évolution car un paysage n'est pas statique.
- Avancer les arguments d'un projet de paysage : un projet pour le cadre de vie.
- Décliner le projet de paysage dans les documents d'urbanisme.

## PROGRAMME DE LA FORMATION

### Une demi-journée

- Définition du paysage
- Les différentes échelles du paysage
- Approche objective et subjective du paysage
- L'analyse paysagère et ses objectifs
- Exemples de projets de paysages intégrés
- Information sur les différents outils disponibles

## INTERVENANTES

- Gaëlle FÉAT, paysagiste au CAUE 44
- Pauline PAULEAU, paysagiste au CAUE 44

## TARIF 2023

- 150 € TTC / personne
- Nombre de participants limité à 15 personnes par session (7 personnes minimum pour la tenue de la formation)

[retour à la liste des formations](#)

## INFORMATIONS

### Bulletin d'inscription

Désignation : Inscription à "NANTES - JT Végétal et planification - 29 septembre 2022" (**Inscription validée**)

N° de bulletin d'inscription : 2617

Date du bulletin d'inscription : 29 juillet 2022

À retourner, **accompagné du règlement à l'ordre de Plante & Cité (ou, pour les collectivités d'un bon de commande si besoin)**, à :

Plante & Cité  
Maison du végétal  
26, rue Jean-Dixméras  
49066 Angers Cedex 1  
Fax: 02.41.72.25.67

**Coordonnées bancaires :**  
Titulaire du compte : Plante & Cité  
Domiciliation : Angers entreprises  
RIB : 17906-00032-27300935000-39  
IBAN : FR76-1790-6000-3227-3009-3500-039  
BIC : AGRIFRPP879

IMPORTANT: Toute annulation doit être transmise au plus tard une semaine avant l'événement. Dans le cas contraire, votre inscription sera facturée.

Montant total : **35 €** pour 1 inscrit. - Mode de paiement : **Chèque**

Nom de l'organisme : ENSAP Bordeaux

**Contact de facturation :**

EMERIAU Justine  
Fonction : Etudiante  
justine.emeriau@bordeaux.archi.fr  
0781030193  
18 rue catulle mendes  
App F104- residence Square Albert 1er  
33800 BORDEAUX

Inscrit	Déroulement de la journée	Total
Inscrit 1 EMERIAU Justine Etudiante	Participera à la matinée conférence Participera aux visites de l'après-midi CIRCUIT 2 : Doulon-Gohards	35€
		<b>Total</b> 35€

# JOURNEE TECHNIQUE

# VEGETAL ET PLANIFICATION

## [Programme]

**Date :** Jeudi 29 septembre 2022 - 9h à 17h

**Lieu :** Nantes

**Organisateurs :** Plante & Cité, Ville de Nantes

**Partenaires :** France Urbaine, VAL'HOR

**Publics cibles :** Elus, ingénieurs et techniciens territoriaux, paysagistes-concepteurs, urbanistes...

### PROGRAMME

#### 9h-12h30 MATINEE-CONFERENCE

**Lieu :** Salon Mauduit, Pôle Associatif Désiré Colombe, 8 Rue Arsène Leloup

**Mots d'accueil,** par les organisateurs et partenaires.

#### Propos introductifs

Les leviers d'actions pour penser urbanisme et nature, par Sandrine Larramendy (paysagiste-concepteur et -urbaniste, Plante & Cité).

#### Séquence témoignages

**Mobiliser les compétences en écologie et paysage - Faire de l'interdisciplinarité et du dialogue interservices.**

- Raphaël BEDHOMME Chef de projet paysage et biodiversité à la Roche/Yon (85)
- Marine LINGLART, co-gérante du bureau d'études UrbanEco
- Echanges avec la salle.

PAUSE

#### Table-ronde

**Urbaniser mieux : mobiliser les outils "secondaires" du règlement du PLU pour une efficacité maximale.**

*Retour d'expérience sur l'application du Coefficient de Biotope par Surface, utilisation du coefficient de végétalisation en association avec d'autres règles (bande de pleine terre, règles pour la gestion des eaux pluviales, etc), articulation des différents outils, évolutions mises en place pour faciliter l'instruction, échange avec les pétitionnaires autour des projets en amont.*

- Adine HECTOR, responsable du département écologie du territoire, Ville et Eurométropole de Strasbourg (67)
- Un représentant du service planification, Rennes métropole (35)
- Ambre LEGRAND, responsable du pôle planification et projets urbains, Agence de développement et d'urbanisme de la Sambre (59)

#### Panorama des actions en faveur de l'intégration des espaces de nature à la Ville de Nantes

Intervention de Delphine BONAMY, adjointe au Maire

## RÉSUMÉS:

Dans un contexte socio-politique complexe où la prise en compte des enjeux socio-climatiques n'est encore que partielle, la démarche paysagère apparaît comme l'un des leviers d'action permettant de repenser les pratiques liées à l'aménagement du territoire. Une démarche portée par les acteurs de collectivités territoriales, plus ou moins accompagnés par les professionnels du paysage, qui nécessite, avant tout, une bonne appropriation de la notion de paysage par ceux censés s'en saisir. Il est donc question de venir interroger cette appropriation, la manière dont le paysage est mobilisé au sein des collectivités territoriales, avec quels moyens, quel accompagnement ?

A travers cette recherche s'inscrit l'urgence d'une meilleure et plus pertinente prise en compte du paysage au sein des politiques publiques, notamment opérationnelles. Il s'agit de penser le paysage comme un projet politique, ancré dans le contexte de crise environnementale actuel. Le but de cette recherche étant d'établir un état des lieux des connaissances et pratiques mobilisées au sein des collectivités territoriales pour en faire émerger les atouts et limites. Il s'agit ainsi de questionner la remobilisation de la notion de paysage, par les acteurs de collectivités territoriales, dans l'élaboration puis l'application des politiques paysagères. Mais aussi de comprendre comment et avec quels moyens les élus, notamment, sont amenés à prendre des décisions déterminantes sur l'avenir des paysages de leur territoire. D'autre part, il s'agit de mettre en lumière le rôle et l'importance du paysagiste dans ce processus d'appropriation et de sensibilisation au paysage.

In a complex socio-political context, where the consideration of socio-climatic issues is still partial, the landscape approach appears to be one of the levers of action allowing to rethink the practices related to territorial planning. An approach carried by the actors of territorial authorities, more or less supported by landscape professionals, which requires, above all, a good appropriation of the notion of landscape. This appropriation needs to be questioned. In which way landscape is mobilized within the territorial authorities, with which means, which accompaniment?

This research clarifies the urgency of a better and more relevant consideration of landscape within public policies, especially operational policies. The point is to see landscape as a political project, anchored in the context of the current environmental crisis. The aim of this research is to establish an inventory of the knowledge and practices mobilized within the territorial authorities in order to bring out their assets and limits. It is about the remobilization of the notion of landscape, by the actors of territorial authorities, in the elaboration, then the application, of landscape policies. But also to understand how and with what means elected officials, in particular, are led to take decisive decisions on the future of the landscapes of their territory. On the other hand, it is a question of highlighting the function and the importance of the landscape architect in this process of appropriation and awareness of landscape approach.

## MOTS CLÉS:

DÉMARCHE PAYSAGÈRE - POLITIQUE PUBLIQUE - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
SENSIBILISATION - FORMATION - MAITRISE D'OUVRAGE