COLLEGE DOCTORAL PAYS DE LA LOIRE — ED SOCIETES TEMPS TERRITOIRES

L'INSTITUT agro Rennes Angers

THESE DE DOCTORAT DE

L'INSTITUT NATIONAL D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR POUR L'AGRICULTURE, L'ALIMENTATION ET L'ENVIRONNEMENT

ECOLE DOCTORALE N° 604
École doctorale Sociétés, Temps, Territoires
Spécialité : Géographie

Par
Pierre-Louis BODET

LES PLANS DE PAYSAGE EN FRANCE, DE LA POLITIQUE NATIONALE À LA MISE EN ŒUVRE LOCALE

Thèse présentée et soutenue à Angers, le 19 juin 2026
Unité de recherche : UMR ESO (Espaces et Sociétés)
Thèse N° : 2026AGRORA08

Rapporteurs avant soutenance :

Romain LAJARGE	Professeur à l'École d'architecture de l'université de Grenoble Alpes
Patrick MOQUAY	Professeur à l'École Nationale Supérieure de Paysage de Versailles

Composition du Jury :

Présidente :	Béatrice PLOTTU	Professeur à l'Institut Agro Rennes-Angers
Examinateurs :	Laurence LE DU	Professeur à l'Université Rennes 2
	Alexis PERNET	Maître de conférences à l'École Nationale Supérieure de Paysage de Versailles
Dir. de thèse :	Hervé DAVODEAU	Professeur à l'Institut Agro Rennes-Angers

L'Institut Agro Rennes-Angers
UMR ESO (UMR 6590 CNRS)
Ecole Doctorale – Société, Temps, Territoire

LES PLANS DE PAYSAGE EN FRANCE, DE LA POLITIQUE NATIONALE À LA MISE EN ŒUVRE LOCALE

Thèse de doctorat

Géographie

Présentée le 19 juin 2026 par

Pierre-Louis Bodet

Composition du Jury

Hervé DAVODEAU (Directeur de thèse), Professeur à l'Institut Agro Rennes-Angers, ESO

Romain LAJARGE (Rapporteur) Professeur à l'École d'architecture de l'université de Grenoble Alpes, AE&CC

Laurence LE DU (Examinatrice) Professeur à l'Université Rennes 2, ESO

Patrick MOQUAY (Rapporteur) Professeur l'École Nationale Supérieure de Paysage de Versailles, LAREP

Alexis PERNET (Examinateur) Maître de conférences à l'École Nationale Supérieure de Paysage de Versailles, LAREP

Béatrice PLOTTU (Présidente du Jury) Professeur à l'Institut Agro Rennes-Angers, SMART

CC BY NC ND

Remerciements

Je tiens à remercier en premier lieu mon directeur de thèse Hervé Davodeau pour sa confiance, ses conseils et sa disponibilité.

Merci à tous les collègues de l'Institut Agro : doctorants, agents et enseignants chercheurs pour leur bonne humeur et leur accueil.

Un grand merci également à toute l'équipe d'ESO avec qui les échanges ont été riches dans un environnement stimulant.

Merci à mes amis.

Merci à mes parents et mes frères pour m'avoir donné le goût de la découverte.

Mes deux derniers mercis s'adressent à Julie pour son soutien quotidien et à Félix qui fait maintenant partie de mon paysage.

Liste des sigles et abréviations

A75 : Autoroute 75

ABC : Anjou Bleu Communauté

ABF : Architecte des Bâtiments de France

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AFME : Agence française pour la maîtrise de l'énergie

AMF : Association des Maires de France

ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

ANRED : Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets

AQA : Agence pour la qualité de l'air

AVAP : Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine

CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement

CC : Carte Communale

CCTP : Cahiers des Clauses Techniques Particulières

CEP : Convention Européenne du Paysage

CEREMA : Centre d'Etudes et d'Expertises sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

CLER : Comité de Liaison des Energies Renouvelables

CNERP : Centre national d'étude et de recherche sur le paysage

CNRS : Centre National de Recherche Scientifique

CVCE : Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe

DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

DAU : Direction de l'architecture et de l'urbanisme

DDA : Direction Départementale de l'Agriculture

DDE : Direction Départementale de l'Equipement

DDT : Direction Départementale des Territoires

DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer

DEAL : Direction de l’Environnement de l’Aménagement et du Logement

DEB : Direction de l’eau et de la biodiversité

DGALN : Direction Générale de l’Aménagement, du Logement et la Nature

DHUP : Directeur de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages

DHUP : Direction de l’Habitat, de l’Urbanisme et des Paysages

DIREN : Direction Régionale de l’Environnement

DREAL : Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement

DRIEAT : Direction régionale et interdépartementale de l’environnement, de l’aménagement et des transports

DROM : Département et Région d'Outre-Mer

DTA : Directive Territoriale d’Aménagement

DUP : Direction de l’Urbanisme et des Paysage

EDF : Electricité de France

ENR : Energies Renouvelables

ENS : Espaces Naturels Sensibles

ENSH : Ecole Nationale Supérieure d’Horticulture

ENSP : Ecole Nationale Supérieure du Paysage

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPIC : Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial

EPP : Espaces Paysagers à Protéger

GERP : Groupement d’Etude et de Recherche sur le Paysage

GPNP : Grand Prix National du Paysage

GSF : Grands Sites de France

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

LADYSS : Laboratoire Dynamique Sociales et Recomposition des espaces

LOADDT (loi Voynet) : Loi d’Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire

Loi APER : Loi relative à l'Accélération de la Production d'Energies Renouvelables

Loi NOTRE : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

MEL : Métropole Européenne de Lille

MIACA : Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine

MRU : Ministère de la Reconstruction Urbaine

OAP : Orientations d’Aménagement et de Programmation

OEDA : Organisation d'Etude de Développement et d'Aménagement de la région Alsace

OFB : Office Français de Biodiversité

OGS : Opération Grand Site

OPP : Observatoires Photographiques des Paysages

OQP : Objectifs de Qualité Paysagère

OREALM : Organisation d'Etudes d'Aménagement de la Loire Moyenne

OREAM : Organisme régional d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine

ORT : Opération de Revitalisation de Territoire

PAC : Politique Agricole Commune

PACA : Provence-Alpes-Côte d’Azur

PADD : Projets d’Aménagement et de Développement Durable

PADOG : Plan d’aménagement et d’organisation générale

PAP : Paysage de l’Après Pétrole

PARP : Plan d’Aménagement de la Région Parisienne

PAS : Projet d’Aménagement Stratégique

PAT : Projet Alimentaire Territorial

PCAET : Plan Climat-Air-Energie Territorial

PETR : Pôle d’Equilibre Territorial et Rural

PLH : Programme Local de l’Habitat

PLU : Plan Local d’Urbanisme

PLUi : Plan Local d’Urbanisme intercommunal

PLUiH : Plan Local d'Urbanisme intercommunal tenant lieu de Programme Local de l'Habitat

PLUi-HD : Plan local d’urbanisme Intercommunal Habitat et Déplacement

PLUiS : Plan Local d’Urbanisme intercommunal Sectoriel

PLUM : Plan Local d’Urbanisme Métropolitain

PNR : Parcs Naturels Régionaux

POS : Plans d'Occupation du Sol

PP : Plan de Paysage

PPP : Plan de Paysage et Patrimoine

RD : Route Départementale

RGSF : Réseau des Grands Sites de France

RLP : Règlements Locaux de Publicité

RN : Route Nationale

RNU : Règlement National d'Urbanisme

SAFER : Sociétés d'Aménagement Foncier et Etablissement Rural

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion et l'Eau

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

SEMITAN : Société d'Economie Mixte des Transports en commun de l'Agglomération Nantaise

SMVM : Schémas de Mise en Valeur de la Mer

SPR : Sites Patrimoniaux Remarquables

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires

STCAU : Service Technique Central d'Aménagement et d'Urbanisme

SYDEV : Syndicat D'Energie Vendéen

TVBP : Trame Verte Bleue et Paysage

UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'Education, la Science et la Culture

ZAN : Zéro Artificialisation Nette

ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique

ZPPAU : Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain

ZPPAUP : Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

Sommaire

Introduction générale 15

Partie 1 La politique nationale des plans de paysage 23

Introduction de la partie 1 25

Chapitre 1 Des premières expérimentations à une politique nationale, une histoire paradoxale des plans de paysage 27

Introduction du chapitre 1 28

1 – La rencontre entre planification et paysage : l'apparition des plans de paysage en France 29

2 – L'appropriation de la gestion du paysage par les ministères : vers un cadrage méthodologique des plans de paysage 40

3 – La relance des plans de paysage : construire une politique nationale 54

Conclusion du chapitre 1 65

Chapitre 2 La démarche des plans de paysage comme politique nationale 67

Introduction du chapitre 2 68

1 – Une politique nationale des plans de paysage structurée par l'État et mise en œuvre par un réseau d'acteurs 69

2 – Une démarche méthodologique cadrée par le ministère 78

3 – Le plan de paysage comme application du projet de paysage 87

Conclusion du chapitre 2 94

Chapitre 3 La traduction spatiale de la politique des plans de paysage, unité et diversité d'un objet territorial 95

Introduction du chapitre 3 96

1 – Une politique diffusée à l'échelle nationale : logiques et limites de l'appel à projets 97

2 – Caractériser les territoires des plans de paysage, entre unité et diversité 123

Conclusion du chapitre 3 143

Conclusion de la partie 1 145

Partie 2 La mise en œuvre locale 147

Introduction de la partie 2 149

Chapitre 1 Diversité des mises en œuvre des plans de paysage à l'échelle locale : les démarches en Pays de la Loire 151

Introduction du chapitre 1 152

1 – Le terrain : les plans de paysage en Pays de la Loire 153

2 – Les communes : adapter le projet urbain 157

3 – Les intercommunalités 169
4 – Le Pays : du territoire de projet au projet de paysage....180
Conclusion du chapitre 1....186
Chapitre 2 De la traduction des plans de paysage à la construction du projet de territoire 187
Introduction du chapitre 2....188
1 – Traduire les objectifs de qualité paysagère ou comment passer de la perception à l'action 188
2 – Traduire le plan dans le projet....200
3 – Évaluer pour se projeter....211
Conclusion du chapitre 2....218
Conclusion de la partie 2....219
Partie 3 Se tourner vers l'avenir 221
Introduction de la partie 3....223
Chapitre 1 Les facteurs de solidité et de fragilité de la politique des plans de paysage et de sa mise œuvre 225
Introduction 226
1 – Un outil en capacité de s'adapter aux enjeux de la société....226
2 – Les facteurs de fragilité de la politique des plans de paysage 234
3 – Dépasser les limites des démarches actuelles : huit propositions pour les plans de paysage....240
Conclusion du chapitre 1....244
Chapitre 2 Une démarche prospective appliquée à la politique des plans de paysage....245
Introduction du chapitre 2....246
1 – L'abandon de la politique des plans de paysage....247
2 – Une politique des plans de paysage en continuité de l'héritage....250
3 – Une politique de normalisation des plans de paysage 252
4 – Thématiser les plans de paysage....256
5 - Expérimenter : recentrer le financement sur des nouveaux plans expérimentaux 258
6 – Intensifier la politique des plans de paysage....261
7 – Une lecture transversale des scénarios 266
Conclusion du chapitre 2....268
Conclusion de la partie 3....269
Conclusion générale....271

Bibliographie.....274
Table des figures.....280
Table des tableaux.....284
Table des matières.....286

Préambule

Cette thèse est née d'un constat, au cours de l'année 2022, de la part du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires : il ne disposait pas d'évaluation nationale sur sa politique des plans de paysage. Dans une volonté de rendre compte de l'ampleur et de l'efficacité de cette politique, il a ainsi financé la moitié de cette thèse, l'autre moitié provenant de la région des Pays de la Loire.

Introduction générale

L'année 2025 marque les 30 ans de la circulaire introduisant les plans de paysage dans les politiques publiques en France. Importée des Pays-Bas en 1955 par Jacques Sgard, cette démarche tournée vers l'action en faveur des paysages, est aujourd'hui une démarche non obligatoire et non contraignante sur un plan réglementaire. Bien qu'étant le principal outil dont disposent les collectivités pour élaborer des objectifs de qualité paysagère, il demeure mal connu des acteurs locaux. Ainsi, depuis 2013 le ministère de la transition écologique cherche à faire connaître les plans de paysage en proposant un appel à projet afin d'apporter un soutien financier pour leur réalisation sur l'ensemble du territoire national.

En 2024, le ministère de la transition écologique lance le dixième appel à projets *plan de paysage* et introduit la page internet de cet appel en s'adressant directement aux porteurs de projets : « *Vous souhaitez développer un projet de territoire s'appuyant sur une démarche paysagère ? Candidatez à l'appel à projets plans de paysage 2024 !* ». Ainsi l'État considère cet outil d'aménagement comme un levier possible des projets de territoire.

En France la politique du paysage est appréhendée à travers plusieurs outils : les atlas de paysage aux échelles départementales ou régionales permettent de définir des unités paysagères cohérentes et d'approfondir la connaissance des paysages, les observatoires photographiques des paysages (OPP) sont constitués d'un ensemble de photographies prises au même endroit de manière régulière afin de saisir l'évolution des paysages, enfin le troisième outil principal est le plan de paysage, tourné vers l'action, pour proposer une vision d'avenir pour le paysage et définir les moyens d'y parvenir.

Les plans de paysage sont développés par l'État et ses services déconcentrés depuis le début des années 1990. Ils participent d'une politique du paysage tournée sur les paysages ordinaires conformément à la Convention Européenne du Paysage, qui *« concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés* »[1]. En lançant le premier appel à projet en 2013, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires propose alors un signal fort pour encourager les acteurs des territoires (collectivités, associations, syndicats de gestion[2]) à agir de manière directe ou indirecte sur la qualité des paysages.

Plan de paysage et projet de territoire : penser l'articulation

Dans les appels à projet, le ministère décrit les plans de paysage comme : *« une démarche volontaire destinée à définir ou enrichir un projet de territoire par le prisme*

[1] Article 2 de la CEP, p. 10. https://rm.coe.int/16802f80c7

[2] « *Sont concernés les collectivités locales ou leurs groupements, les associations, ou autres structures telles que les parcs naturels régionaux ou les Grands Sites de France, sachant que le porteur de projet doit démontrer sa capacité à porter le projet dans le temps.* » https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/appel-projets-plans-de-paysage-ledition-2024-1064

intégrateur du paysage »[3]. Ainsi, par leur démarche originale favorisant a minima la concertation des acteurs voire une large participation des habitants, les plans de paysage, sont pensés pour élaborer un projet de territoire partagé, à partir des perceptions des habitants de leur espace vécu.

Lorsqu'en 2013, le ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, propose les premiers financements, le Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) explique, dans le courrier à destination des DREAL, que le plan de paysage « *correspond à une démarche de projet de territoire, élaboré par les collectivités locales en concertation avec les acteurs de l'aménagement, partagé et porté par l'ensemble des acteurs de ce territoire* »[4]. Cette articulation au projet de territoire se lit dix ans plus tard, en 2023, dans le nouvel appel à projet qui définit les plans de paysage comme *« une démarche politique et technique volontaire, destinée à définir un projet de territoire par le prisme intégrateur du paysage* »[5]. La notion de projet de territoire est donc récurrente et centrale dans la politique des plans de paysage. Cette articulation entre les deux notions est manifeste dès 1995 au moment où la circulaire ministérielle est diffusée. En effet, cette même année, le bureau du Paysage et l'Association de Développement et de Préservation de la vallée de la Plaine, produisent un document *Le plans de paysage de la vallée de la Plaine, pour un échange d'expérimentations vers d'autres territoires* afin de faire connaître la démarche. L'association explique, dans son préambule que « *ce Plan devient un véritable projet global et cohérent d'aménagement de l'espace* » (Association de Développement et de Préservation de la Vallée de la Plaine, 1995).

En 2001, dans la préface du *Guide des plans de paysage, des chartes et des contrats* (Folléa, 2001, p.5), Christiane Barret, Directrice de la nature et des paysages du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, détaille l'articulation entre les plans de paysage et les projets de territoire : « *Les plans de paysage, les chartes et les contrats sont l'expression d'un projet partagé entre les acteurs du territoire. En définissant des objectifs de qualité paysagère, déclinés en interventions, ils offrent un cadre pour l'action, qu'elle soit réglementaire, opérationnelle, financière ou pédagogique. Comme outils de mise en espace de projets de territoire, les plans de paysage, les chartes et les contrats sont autant de signes d'émergence d'un développement durable parce que réfléchi* ». En 2006, dans son mémoire de stage effectué au bureau des paysages de ce même ministère, Cécile Folinais explique que la démarche vise cinq principes généraux : l'outil doit concerner « *tous les paysages* », il doit porter des « *objectifs de qualité paysagère* », la démarche doit être « *partagée et concertée* », correspondre à un « *projet de territoire pour la mise en valeur de l'évolution des paysages* » et enfin doit être réalisée à « *l'échelle intercommunale* » (Folinais, 2006, p.14).

[3] Appel à projet plans de paysage 2024, https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/appel-projets-plans-de-paysage-ledition-2024-1064
[4] Lettre du directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysage du 17 décembre 2012
[5] Appel à projet plans de paysage 2024 : https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/appel-projets-plans-de-paysage-ledition-2024-1064

Depuis la Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT ou loi Voynet), les intercommunalités ou les pays élaborent un projet de territoire (parfois appelé dans le texte *projet d'agglomération*). La loi explique que « *ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources* »[6]. Ainsi le projet de territoire devient la feuille de route d'une ou plusieurs collectivités dans les différents champs d'action qui lui sont attribués.

Abdellah Mezziouane (2003, p. 1) définit le projet de territoire comme permettant « *la prise en main collective d'un territoire par rapport aux enjeux de développement qui lui sont propres. Il n'a pas vocation à traiter toutes les questions qui émergent dans un bassin de vie, mais à se concentrer sur les voies et les moyens d'assurer le développement des activités, les aménagements clés et les services et équipements indispensables au cadre de vie des habitants* ». Cette définition en fait un outil appropriable par des territoires variés (EPCI, PETR, SCoT) sur des thématiques larges. Le projet de territoire est donc, à l'image des plans de paysage, un « couteau suisse » de la gouvernance locale.

Aujourd'hui le projet de territoire s'est étendu et se décline sous diverses significations. Un projet de territoire peut être défini dans la LOADDT ou à travers d'autres documents de planification sur le temps long. Au niveau des intercommunalités ce seront les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) qui composent les premières pièces des PLUi. Au niveau supracommunal ce seront les Projets d'Aménagement Stratégique (PAS) qui orientent les SCoT. L'association des directeurs généraux de France résume ainsi cet outil en le définissant comme « *un document par lequel une collectivité définit sa vision de l'avenir de son territoire et reprend les orientations stratégiques de développement de la collectivité qui peuvent concerner tous les domaines d'application des politiques publiques.* »[7]

Le plan de paysage et le projet de territoire sont deux outils d'actions territorialisées assez similaires car ils portent tous deux une volonté de penser l'espace sur le temps long, de décloisonner les politiques sectorielles sur un territoire aux compétences étendues « *Le projet de paysage, à partir d'une certaine échelle d'action, est, de fait, inséparable d'un projet de territoire prenant en compte de multiples enjeux* » (Davasse, Henry, 2015, p.2). Ainsi le plan de paysage, pensé pour être déployé à une échelle dépassant le cadre communal, deviendrait nécessairement un projet de territoire. Le projet est alors la vision politique globale et le plan formalise les actions dans le temps et dans l'espace à travers l'aménagement du territoire.

Le projet de territoire - comme le plan de paysage - doit se faire en co-construction avec les habitants des territoires concernés. Alors que la participation est effective dans les plans de paysage (l'entrée par les perceptions est au cœur de la démarche,

[6] « Article 23 - Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire » modifié en 1999https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000031038722
[7] Déterminer le projet de territoire, Association des directeurs généraux de France, https://www.adgcf.fr/139-1007-79-determiner-projet-territoire.html

et le ministère conditionne sa subvention à cette exigence participative), cela est moins systématique pour l'élaboration du projet de territoire. Dans son numéro du mois de janvier 2021 consacré au projet de territoire, la revue *Intercommunalité*, indique qu'à cette date, selon une enquête réalisée par l'association des communautés de France, moins de la moitié des projets de territoire résultaient d'une démarche participative.

Plan et projet : deux modalités de l'action spatiale

Le plan en géographie et en aménagement du territoire décrit plusieurs objets. Le *dictionnaire de la géographie* de Pierre George et Fernand Verger propose ainsi deux approches : le plan pour représenter (*représentation à échelle variable, d'une partie de la surface terrestre*) et le plan pour transformer (*à titre perspectif et prospectif, comme synonyme de programme d'action)*. Le plan peut donc être compris comme une représentation fixe du territoire et comme un outil permettant aux acteurs de le faire évoluer. Le plan est donc à la fois un objet figé et représentationnel mais également un outil dynamique, opérationnel, permettant de se projeter, d'établir une stratégie, un programme d'actions à partir d'une représentation initiale.

Le champ de la planification renforce son caractère opérationnel : le plan fixe des objectifs, des moyens et des étapes de réalisation (Merlin et Choay, 2005). La planification traduit alors une volonté politique d'organiser et de développer les territoires dans les dimensions spatiale, économiques ou écologique. La planification a été largement mobilisée par les politiques publiques en France au milieu du XXème siècle. L'affaissement de l'État centralisateur d'une vision à long terme trop définitive, conduit depuis les années 1990 à se tourner vers des démarches jugées plus souples et adaptatives. La notion de projet supplante celle de plan et s'impose alors comme modalité d'actions pour les territoires. Dans le champ du paysage, Pierre Donadieu définit le projet comme la représentation d'un état souhaité, articulant un « dessein » (l'intention) et un « dessin » (sa traduction spatiale) (Donadieu, 2002). Il s'inscrit dans un processus social et spatial de long terme, visant à relier un état initial à un état futur.

Pierre Boutinet insiste quant à lui sur le caractère inachevé et évolutif du projet : celui-ci repose sur une négociation permanente entre acteurs, dans un cadre temporel et spatial donné. À la différence du plan qui « *peut s'apparenter au projet, mais en n'en retenant que ses dimensions temporelles et opératoires* » (Boutinet, 1990, p.75), le projet ne se limite pas à l'organisation des moyens en vue d'une fin prédéfinie, il suppose une adaptation continue aux transformations du contexte et aux interactions entre acteurs. Cette distinction est également soulignée par Merlin et Choay, pour qui le projet offre une plus grande souplesse que le plan, en s'inscrivant dans une finalité globale sans en déterminer strictement les modalités (Merlin et Choay, 2005). Le projet renvoie ainsi à une démarche ouverte, évolutive et itérative, alors que le plan tend à formaliser et stabiliser une trajectoire.

Ainsi, plan et projet ne rentrent pas véritablement en opposition, mais relèvent de deux logiques complémentaires de l'action sur l'espace. Le plan permet d'organiser, de structurer et anticiper, le projet quant à lui négocie, adapte et fait évoluer. Le premier renvoie à un cadrage, le second à un processus

Appliquée aux plans de paysage, cette articulation prend une dimension spécifique. En effet, ces démarches mobilisent en même temps une logique de planification (à travers la définition d'objectifs de qualité paysagère et de programmes d'action) et une logique de projet (fondée sur la participation, la co-construction et l'adaptation aux contextes locaux). Le plan de paysage apparaît ainsi comme un objet hybride, à la fois un cadre et un processus, il devient un outil pour formalisation et crée un espace de négociation. Il ne se réduit ni à un document figé, ni à une simple démarche participative, mais constitue un dispositif articulant ces deux dimensions pour penser et accompagner les transformations des territoires dans le temps long.

Paysage et territoire : deux approches de l'espace

En 2000 la convention européenne du paysage (CEP) définit le paysage comme "*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*" (La convention européenne du paysage, mise en œuvre en France, 2007). Cette définition marque un positionnement majeur : le paysage n'est plus seulement un objet matériel, mais une construction issue de la relation entre un espace et les regards portés sur lui. Ainsi, le paysage se situe à l'articulation du matériel et du perçu. Comme le souligne Augustin Berque "*Les sociétés interprètent leur environnement en fonction de l'aménagement qu'elles en font et, réciproquement, elles l'aménagent en fonction de l'interprétation qu'elles en font*" (Berque 1994, p17).

Le caractère synthétique est également mis en avant dans le dictionnaire de la géographie de Pierre George et Fernand Verger, puisque le paysage rassemble *« l'ensemble des traits issus de la géographie naturelle et des apports accumulés des civilisations qui ont façonné successivement le cadre initial et sont entrés dans la conscience de groupe des occupants »* (Fernand et Verger, 2013, p.319). De même, dans le langage courant (dictionnaire le nouveau petit Robert) trois idées complémentaires le définissent : l'observation, la représentation et la vue d'ensemble. Lévy et Lussault définissent le paysage comme un *« agencement matériel d'espace […] appréhendé visuellement par un observateur* » (Lévy et Lussault, 2013, p.757). Ils insistent sur sa dimension située et sur son caractère esthétique, tout en soulignant qu'il permet aussi d'identifier et d'articuler différents éléments de l'espace. Reprenant les travaux de Georges Bertrand, ils montrent que le paysage donne accès à une nature socialisée, intégrant à la fois des composantes matérielles et des valeurs culturelles. Le paysage devient ainsi une représentation territorialisée de l'environnement.

Enfin, la prise en compte de la dimension temporelle, notamment chez Jean-Robert Pitte, rappelle que le paysage est en constante évolution (Pitte, 2020). Il ne peut être appréhendé que dans sa dynamique, comme le produit toujours inachevé de l'interaction entre nature, techniques et sociétés. Cette dimension évolutive entre en tension avec toute tentative de planification, en soulignant le caractère ouvert et changeant des paysages.

Face au paysage, la notion de territoire relève d'un registre différent. Le dictionnaire de la géographie le définit comme un espace délimité, approprié et organisé, sur lequel s'exerce une autorité. Contrairement au paysage, qui peut être saisi de manière subjective et variable selon les observateurs, le territoire est inscrit dans des cadres politiques et administratifs. Cependant, cette distinction mérite d'être nuancée. Lévy et Lussault montrent que le territoire peut également être compris comme un espace socialisé, c'est-à-dire construit par les pratiques, les représentations et les interactions sociales. Il ne se réduit donc pas à un cadre institutionnel, mais constitue aussi une construction à la fois matérielle et intellectuelle.

Dès lors, le rapprochement entre paysage et territoire permet de mieux saisir leur complémentarité. Le territoire constitue le cadre de l'action publique, tandis que le paysage en propose une lecture sensible et sociale. Si le territoire organise et délimite l'espace, le paysage renvoie aux subjectivités. Ainsi, le paysage peut être considéré comme une manière de qualifier le territoire, tandis que le territoire fournit au paysage un cadre d'action et d'intervention. Cette relation est sous-jacente dans les politiques contemporaines d'aménagement, qui cherchent, dans leur mise en œuvre, à articuler les aspects matériels, sociaux et les perceptions de l'espace. Pour les plans de paysage, cette articulation est particulièrement importante. En proposant de partir du paysage pour penser l'action sur un territoire, les plans permettent une approche nouvelle : il ne s'agit plus uniquement d'aménager un territoire, mais de mettre en œuvre des transformations en mobilisant les perceptions et les représentations des populations.

Problématique et hypothèse

Si le plan de paysage et le projet de territoire sont intrinsèquement liées, comment caractériser plus en détails cette articulation ? Que s'apportent-ils respectivement ? Comment ces démarches se nourrissent-elles l'une l'autre ? Ces questions expliquent que notre analyse de la politique des plans de paysage sera structurée autour de la problématique suivante : **comment la politique des plans de paysage est mise en œuvre à l'échelle nationale et dans quelles mesures ces derniers participent-ils à la construction des projets de territoire ?**

Nous formulons trois hypothèses qui orientent nos parties :

La politique des plans de paysage repose sur une succession d'expérimentations qui permettent à l'État d'adapter sa politique pour faire émerger des démarches localement.

Les plans de paysage permettent, par leur approche transversale, d'orienter les politiques locales et de créer des transformations structurelles qui dépassent le strict cadre de l'aménagement du territoire.

La force des plans de paysage repose sur une appropriation volontaire et non contraignante mais la mise en œuvre locale des plans rencontre aussi un certain nombre de difficultés qui fragilisent ces politiques publiques.

Organisation du manuscrit

La thèse s'organise en trois parties et sept chapitres. La première partie propose une vision d'ensemble de la politique des plans de paysage. Dans le premier chapitre nous cherchons à comprendre comment cette démarche expérimentale se construit par l'influence du contexte politique national et européen ainsi que par des retours d'expériences locales. Le deuxième chapitre se concentre sur la mise en œuvre de la politique des plans de paysage et les moyens humains et méthodologiques sur lesquels le bureau des paysages s'appuie pour mettre en œuvre cette politique. Dans le troisième chapitre un tableau des plans de paysage français lauréats de l'appel à projet est dressé. Il repose principalement sur une analyse des fiches de candidatures mises à disposition par le ministère de la transition écologique et cherche à faire émerger la dimension géographique de la politique nationale depuis 2013.

La deuxième partie porte sur la mise en œuvre à l'échelle locale. Le chapitre 1 propose une entrée régionale des plans de paysage en analysant les spécificités et les modalités de neuf démarches conduites en région Pays de la Loire. Dans le chapitre 2 nous cherchons à mettre en évidence les types d'articulation des plans de paysage au projet de territoire en nous appuyant sur d'autres exemples, y compris à l'échelle nationale.

La dernière partie est à visée plus prospective. Le premier chapitre identifie les facteurs de solidité et de fragilité de la démarche qui permettront, dans le dernier chapitre, de nous projeter et d'établir différents scénarios possibles de la politique nationale des plans de paysage.

Partie 1

La politique nationale des plans de paysage

Introduction de la partie 1

La première partie de la thèse cherche à comprendre comment s'organise la politique nationale des plans de paysage. En proposant une analyse du cadre dans lequel se déploie cette politique publique, nous tentons de définir ce qui fait la particularité de cette démarche.

Le premier chapitre tente de démêler les fils cousus durant près de 70 ans par des paysagistes et des agents de l'État pour tisser des liens entre professionnels du paysage et aboutir à l'apparition des plans de paysage. Ce chapitre vise particulièrement à comprendre comment cet outil expérimental a pu s'institutionnaliser aujourd'hui sans pour autant n'avoir jamais fait l'objet d'une loi.

Dans le deuxième chapitre, nous cherchons à mettre en évidence les jeux d'acteurs qui sont à l'œuvre pour porter et développer les plans de paysage. En mobilisant des guides méthodologiques nous tentons également de définir ce qui fait la singularité de cet outil et en quoi il devient une démarche appropriable par tous les territoires.

Dans le troisième chapitre, nous passons de l'analyse de l'outil à l'analyse des territoires dans lesquels il est mis en œuvre. Nous centrons d'abord notre analyse sur les appels à projets en mettant en évidence les dynamiques qui se dessinent après plus de dix années d'expérimentations. En mobilisant les échelles nationales et régionales nous cherchons dans un deuxième temps à comprendre ce qui différencie les territoires qui portent des plans de paysage.

Chapitre 1

Des premières expérimentations à une politique nationale, une histoire paradoxale des plans de paysage

Introduction du chapitre 1

Alors que l'ultime chapitre de cette thèse proposera un bon en avant afin d'explorer les devenirs possibles des plans de paysage, nous nous proposons dans ce premier chapitre de faire un saut en arrière pour explorer le passé et comprendre d'où viennent les plans de paysage.

Comprendre la trajectoire des plans de paysage, c'est déjà tenter de démêler des paradoxes. C'est partir du constat que cette démarche semble si bien résonner avec les enjeux du XXI^{ème} siècle par les thématiques qu'elle aborde (transition énergétique et biodiversité), par les méthodes qu'elle mobilise (participation citoyenne, approche qualitative) et par les objectifs que les élus lui donnent (planification intercommunale, travail en transversalité). Comment alors est-elle apparue en France il y a 70 ans bien avant ces préoccupations ? Comment cet outil qui pendant près de 40 ans ne s'est construit que sur des pratiques expérimentales a pu faire l'objet d'autant de productions sans pour autant construire une véritable doctrine ? Quelles ont été les conditions pour que la puissance publique choisisse de s'emparer de cet outil au tournant des années 2010 ? Comment enfin cette démarche continue-t-elle d'être mise en œuvre dans les territoires alors qu'elle n'est ni obligatoire ni contraignante ?

Les ambivalences sont nombreuses et pour comprendre les principes qui guident la politique des plans de paysage aujourd'hui nous cherchons, dans ce premier chapitre, à retracer la manière dont les plans de paysage ont émergé au sein d'une histoire plus globale de la politique des paysages en France. Notre développement s'articule autour d'une problématique synthétisant les questionnements précédents : comment les plans de paysage sont-ils passés d'un outil expérimental à un démarche institutionnalisée allant jusqu'à être mobilisée au service des transitions écologiques pour devenir le principal outil de la politique des paysages en France ?

En nous appuyant sur un travail de recherche documentaire et d'entretiens semi-directifs avec des acteurs ayant initié et vécu cette histoire récente et riche, nous tenterons de tirer le fil qui lie les différents temps de la politique des paysages à l'histoire des plans de paysage en particulier. Dans un premier temps nous mettrons en évidence l'apparition des premières formes de plans de paysage dans un contexte de planification, dans une deuxième partie nous montrerons comment l'appropriation du paysage en général par les ministères a permis un cadrage des plans de paysage en particulier. Nous chercherons enfin à établir les liens entre recompositions ministérielles et impulsion européenne pour aborder la manière dont l'État a mis en place une politique incitative toujours à l'œuvre aujourd'hui.

1 – La rencontre entre planification et paysage : l'apparition des plans de paysage en France

L'émergence du grand paysage dans les politiques publiques apparaît au fur et à mesure du XXème siècle. Alors que la prise en compte du paysage se concentre d'abord sur la protection des sites c'est le contexte de la reconstruction d'après-guerre et le développement urbain en France qui pousse les acteurs de l'aménagement à s'intéresser et à agir sur le paysage à une échelle plus vaste : celle des territoires, dépassant celui des parcs et jardins.

11 – Un début du XX^{ème} siècle où cohabitent paysage patrimonial et planification

L'acte fondateur de l'émergence juridique du paysage dans les politiques publiques correspond à la loi de 1906 renforcée par la loi de 1930[8]. Cette approche est centrée sur les paysages pittoresques et la loi reconnaît la protection des sites comme outil de préservation d'un espace pour ses qualités culturelles (Davodeau, 2003, p.56). La logique est conservatrice, le paysage n'est alors pas perçu comme un processus dynamique et tout ce qui pourrait le faire évoluer est considéré comme une menace. Dans un contexte d'industrialisation cette prise de conscience est cependant heureuse, elle permet la construction et la préservation d'un patrimoine qui ne concerne plus seulement les objets et monuments architecturaux mais bien des « monuments naturels ». Cet aspect patrimonial perdure aujourd'hui avec la politique des sites menée par le ministère de la transition écologique[9]. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 2 en confrontant cette approche culturelle avec la politique des grands sites de France.

En parallèle, une logique dynamique de l'aménagement du territoire se développe. Entre 1928 et 1934, Henri Prost met au point le Plan d'Aménagement de la Région Parisienne (PARP) avec notamment l'appui de Jean Royer. Ce « *Premier grand plan régional français regroupant quatre départements, est surtout connu pour les insertions paysagères des autoroutes, les* ''sorties de Paris''*, alors que Prost y développe toute une série de dispositifs à des échelles différentes* » (Hodebert, 2021, p.443). Son approche issue d'une première expérience sur la côte varoise cherche à proposer un plan d'aménagement pour la région parisienne avec une attention particulière pour la question paysagère. Le Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (PADOG) (figure 1) de Paris succède au PARP en 1960 et prend également

[8] Loi du Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006074251
La loi de 1930 est transposée dans le Livre III, Titre IV au sein des articles L 341-1 à L 341-2 du code de l'environnement. Voir : *La loi du 2 mai 1930 : 92 ans d'existence, de résistance et d'adaptation*, note réalisée par Catherine Candelier pour le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD). L'articulation avec le code de l'environnement est décrite à la page 17 :
https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/note_sur_l_evolution_de_la_loi_de_1930__cle084c75.pdf

[9] Page internet de la politique des sites du ministère de la transition écologique
https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/politique-sites

en compte la préservation des espaces naturels et boisés (Barraqué, 1985). Ces plans dessinent une vision sur le long terme de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale, le paysage y trouve une place importante sans pour autant être au cœur du document.

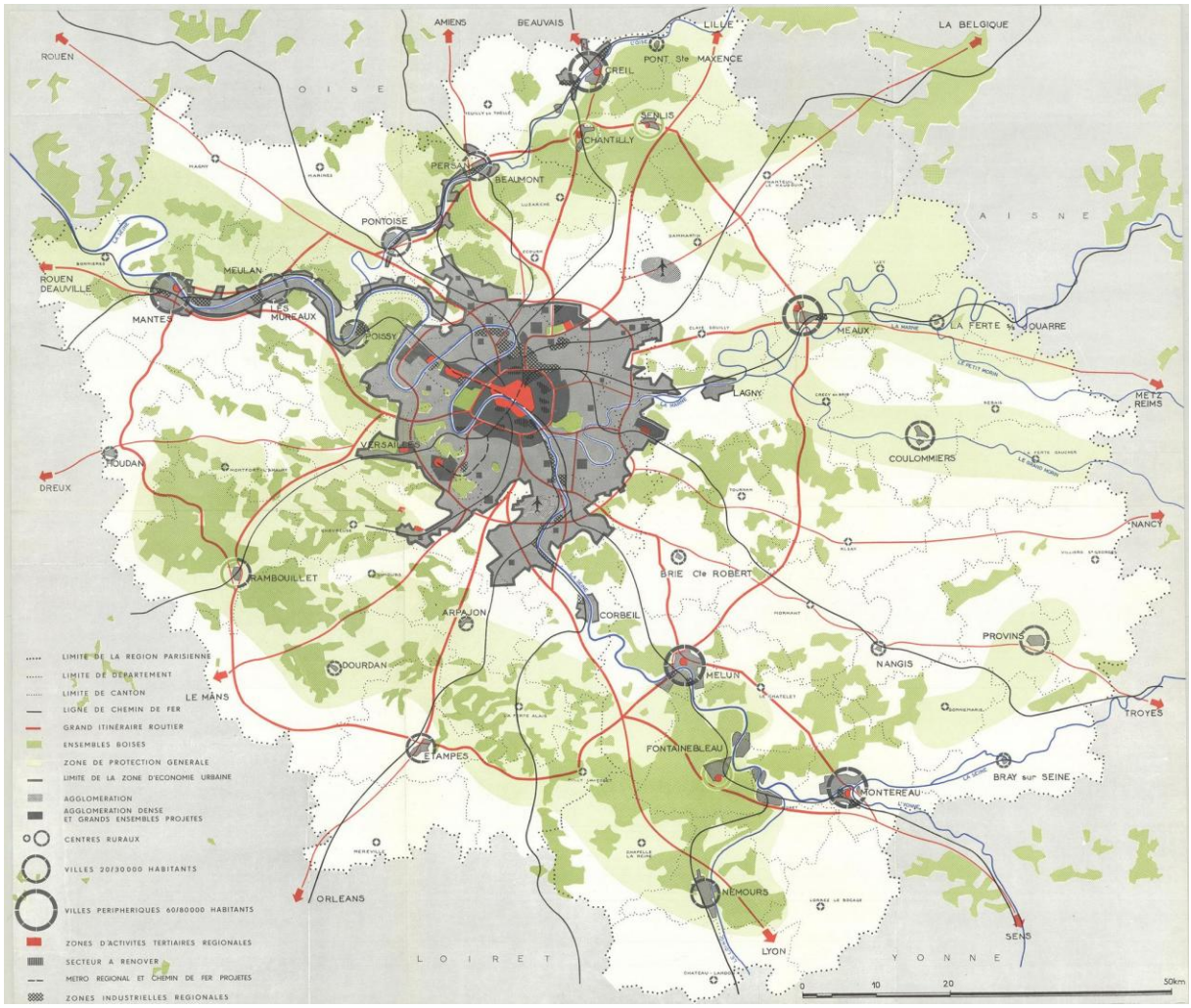


Figure 1. Le Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (PADOG) de Paris. Des éléments paysagers tels que les espaces boisés permettent la planification. https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/DataStorage/IauEtVous/mediatheque/docs_historiques_de_reference/PADOG_1960_p1

La planification s'étend également à d'autres champs de la politique française et différentes formes de plans émergent après la seconde guerre mondiale avec en premier lieu le plan Monnet (Margairaz, 2021). Les plans qui se succèdent à partir de la fin des années 1940 ont pour objectif à la fois de reconstruire un territoire national marqué par la guerre et de faire entrer la France dans une ère de la modernité. Logement, économie, agriculture et transports sont autant de thématiques prises à bras le corps par l'État modernisateur à travers plusieurs ministères dont de celui de reconstruction urbaine. Dans cette approche, si les théories architecturales cherchent à orienter les projets urbains, elles ne prennent pas en compte le paysage comme

porte d'entrée du projet. Bernard Barraqué nous livre la pensée à l'œuvre dans l'époque d'après-guerre : « *Eugène Claudius-Petit semble avoir globalement tranché après 1948 en faveur du Corbusier et de ses épigones. On valorisait l'architecture moderne, à la mesure même où l'on continuait à considérer le paysage comme une affaire d'architectes. Les espaces libres des grands ensembles étaient traités en* ''espaces d'accompagnement''*, c'est-à-dire traités après, dans la limite de ce qui restait de financement.* ». Au mieux, le paysage est réduit au jardin et sert d'écrin aux bâtiments nouvellement construits, au pire il n'apparaît que comme la résultante des différents projets.

L'espace rural qui semble échapper aux projets des bâtisseurs n'est pas exempt de changement, il est au contraire fortement marqué par cette pensée moderniste qui cherche la rationalisation. La nécessité d'une production agricole accrue et les défis démographiques poussent à transformer durablement le paysage rural : remembrement (Rieucau, 1962), plantation de résineux sur des parcelles en friche, spécialisation des cultures. Cette transformation profonde des pratiques et des paysages connaît une accélération à partir de 1958 et le début de la politique agricole commune (PAC) mise en place à l'échelle européenne par le traité de Rome[10]. C'est ainsi qu'en quelques années une large partie du territoire national évolue à la vitesse des changements sociétaux. Dans le même temps cohabitent donc des paysages nouveaux issus des transformations des trente glorieuses et des sites protégés.

Durant ce début d'après-guerre, bien que les plans d'aménagement portent principalement sur l'urbanisme, le paysage demeure peu appréhendé par les politiques publiques mais il commence à se faire une place discrète mais durable à travers la formation d'une profession encore largement minoritaire : celle des paysagistes. En 1946, la section du paysage et de l'art des jardins ouvre à l'École nationale d'horticulture de Versailles. L'enseignement de l'urbanisme demeure minoritaire, les cours étant principalement centrés sur l'histoire et les techniques de travaux[11]. Six étudiants intègrent la deuxième promotion en 1947-1948, parmi eux Jacques Sgard qui jouera un rôle majeur dans l'émergence des plans de paysage en France.

12 – Jacques Sgard : l'expérimentation du grand paysage

Après une formation d'un an au sein de cette nouvelle section du paysage et de l'art des jardins (« *suivi d'une deuxième année en tant qu'auditeur libre pour acquérir les connaissances horticoles nécessaires après sa sortie de la Section* »[12]), Jacques Sgard suit par correspondance des cours à l'Institut d'urbanisme de Paris[13]. S'intéressant à l'Europe du nord, le jeune paysagiste-urbaniste cherche à partir en stage. Bien que souhaitant aller en Suède, l'occasion d'une bourse d'étude lui offre la

[10] Article « La réalisation de la PAC sur le site du Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE) https://www.cvce.eu/obj/la_realisation_de_la_pac-fr-26ba3d65-d639-41ef-bf20-3e64e2355be4.html
[11] Les débuts de la Section du paysage et de l'art des jardins sur le site Topia https://topia.fr/2018/07/04/7253/
[12] Article biographique de Jacques Sgard réalisé par Pierre Donadieu sur le site Topia
[13] Ibid.

possibilité de partir aux Pays-Bas[14]. Il effectue ainsi une mobilité de six mois auprès du professeur Bijhouwer à l'Université Agricole de Wageningen[15]. Il constate très rapidement que « *les Pays-Bas ont une caractéristique que l'on connait bien […] c'est de traiter de l'aménagement de l'espace, c'est chez eux non seulement une vocation mais une nécessité* » (entretien, août 2024). Il développe alors une réflexion à l'échelle régionale. Jacques Sgard raconte son expérience : « *ceux qui étaient chargés d'organiser ces plans de paysage c'était le staatsbosbeheer, c'est-à-dire le service des eaux et foret, donc c'était plutôt technique mais c'était une façon d'aborder le paysage dans son ensemble et par rapport à l'aménagement régional* » (entretien, août 2024). Sa thèse, réalisée sous la direction de Jean Royer (qui était précédemment adjoint d'Henri Prost durant la réalisation PARP[16]) et présentée en 1958 s'intitule « Recréation et Espaces verts aux Pays-Bas ». Il propose alors la définition suivante des plans de paysage : *« conserver les éléments naturels qui jouent un rôle important dans le caractère du paysage et les intégrer de façon organique dans le nouvel équilibre* » (Pernet, 2011, p.397).

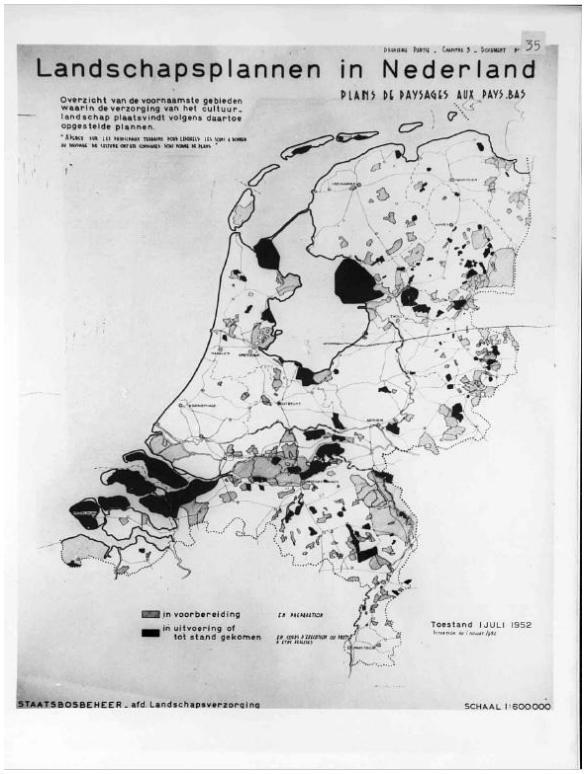


Figure 2. Les plans de paysage aux Pays-Bas. Carte issue de la thèse de Jacques Sgard Récréation et espace vert au Pays-Bas, 1958. Le document est numérisé par l'Institut d'Urbanisme de Paris.

[14] L'approche planificatrice de Jacques Sgard : références et réalisations, Sonia Keravel https://www.inventerlegrandparis.fr/seminaire-igp/2018-2019/les-paysages-du-grand-paris/lapproche-planificatrice-de-jacques-sgard-references-et-realisations/

[15] Ibid.

[16] Voir la biographie de Jean Royer sur le site de l'Ecole d'Urbanisme de Paris https://www.eup.fr/fileadmin/redaction/EUP/Documents/Evenements/50_ans_100_ans/50_ANS_EUP-PANNEAUX-Jean_Royer-750x1800mm-10mm_Fp.pdf

Cette vision planificatrice propre aux Pays-Bas, est contextualisée en 1968 par Pierre Dauvergne dans le bulletin du GERP : « *les Hollandais sont à un haut degré d'artificialisation. Le paysage est planifié à l'échelon du territoire. Aucun espace n'est considéré comme négatif […] On peut donc parler de planification. Ce n'est pas encore le cas chez nous. […] Aux Pays-Bas, une loi de 1954 prescrit un «* plan de paysage *» pour chaque projet de remembrement. Faudra-t-il attendre des dégradations irréversibles en France pour procéder de la même façon ?* »[17].Plus globalement la planification territoriale s'exerce à tous les niveaux à la manière de la Randstad Holland (Delbaere, 2016).

L'expérience hollandaise et la réflexion qu'il développe dans sa thèse poussent Jacques Sgard à vouloir mettre en pratique son savoir-faire. De retour en France, son ancien professeur, Monsieur Leveau, urbaniste au ministère de la Reconstruction Urbaine (MRU), lui confie une étude sur la commune de Lamalou-les-Bains. Jacques Sgard rapporte les propos de son professeur : « *sur ce plan d'urbanisme (parce que tous les plans lui passaient entre les doigts) j'ai vu qu'il y avait un ruisseau avec une zone non aedificandi autour et ça, ça pourrait vous intéresser, essayez de voir* ». Cette commande qui ressemble davantage à une expérimentation offre une grande liberté au paysagiste-urbaniste, qui s'inspire des pratiques hollandaises (Vigny, 1995, p.13) pour prolonger l'étude : « *j'ai transformé ça en l'analyse d'une vallée […] le val de Lamalou-les-Bains* » (entretien, août 2024). En effet, à cette époque le grand paysage n'est pas encore appréhendé par les professionnels du paysage et Jacques Sgard faisait partie des rares paysagistes qui se passionnaient pour la question. Il livre le plan de paysage de cette commune située dans l'Hérault en 1955 qui devient le premier plan de paysage en France (Pernet, 2011, p.404).

[17] Chapitre « Le centre national d'étude et de recherche du paysage (1968-1979) » rédigé par Pierre Dauvergne, Pierre Donadieu et Yves Luginbühl, Le paysage est un projet, 2024.

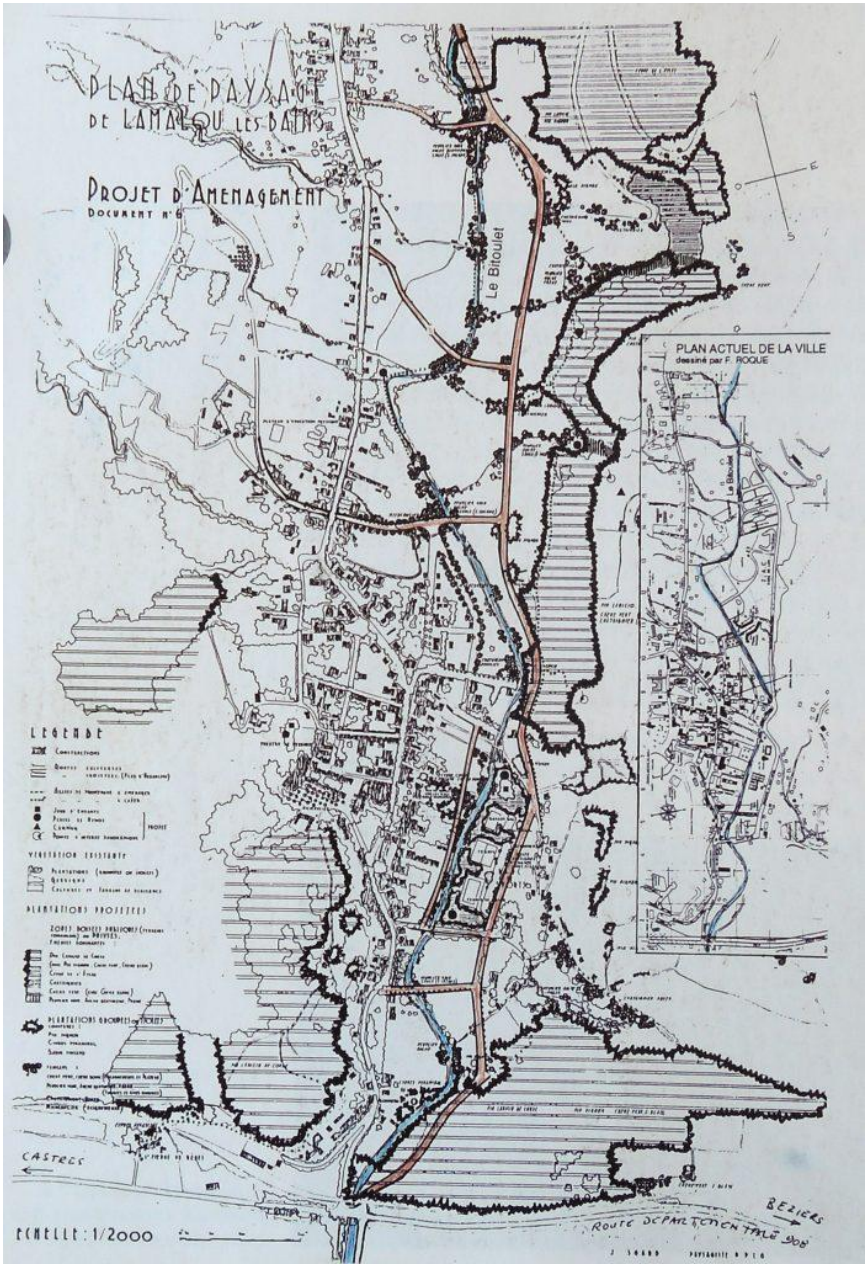


Figure 3. Le plan de paysage de Lamalou-les-Bains dans l'Hérault. Issu de l'article « L'approche planificatrice de Jacques Sgard : références et réalisations » par Sonia Keravel.

Le terme de plan de paysage entre alors dans le vocabulaire de l'aménagement en France, comme l'explique Jacques Sgard : « *J'ai cherché le mot hollandais* ''Landschapsplan'' *et je l'ai traduit simplement : plan de paysage, et c'est resté […] je l'ai appelé plan de paysage mais je n'ai pas innové, c'était innovant par rapport à la France en tout cas c'était tout à fait dans la logique de ce que j'avais appris et découvert aux Pays-Bas* » (entretien août 2024). Avec le recul, nous remarquons que ce plan de paysage est alors l'aboutissement de trois expériences pour le paysagiste-urbaniste : celle de l'étudiant en paysage puis en urbanisme, celle de l'étude et de la pratique à l'étranger et celle de la recherche doctorale.

Jacques Sgard continue dans la suite de sa carrière de travailler à l'échelle du grand paysage avec comme réalisation l'intégration d'infrastructures routières (RN165 pour la DDE de Loire-Atlantique, RD 21 pour le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques), ou bien en amont des schémas directeurs (Vallons de l'Ouest lyonnais). Son action ne se cantonne pas à ces expériences, Jacques Sgard œuvrant également dans les domaines de la recherche et de la planification à l'échelle du grand paysage avec notamment des réalisations d'études paysagères et des participations à diverses OREAM (Organisme régional d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine) comme celle de Marseille. Nous reviendrons par la suite plus spécifiquement sur ces autres formes d'expérimentation.

13 – L'enjeu du paysage de plus en plus connu et reconnu

Les années 1960 et 1970 voient se poursuivre une politique offensive de l'aménagement du territoire national. Les grands ensembles, le plan neige, la Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine (MIACA) sont autant d'exemples de la suite d'une transformation en profondeur des paysages français organisée en partie par le puissante Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) créée en 1963. Plusieurs initiatives montrent cependant une attention particulière à la préservation des paysages de manière plus ou moins directe.

La première forme de réaction à la transformation des paysages se place sous l'angle environnemental. Il s'agit de la loi du 22 juillet 1960 qui crée les parcs nationaux. Bien que le texte ne fasse pas état du paysage, le premier article énumère une suite de caractéristiques qui, ensemble, participent à la reconnaissance d'un paysage : « *lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et, en général, d'un milieu naturel présente un intérêt spécial* ». Les parcs nationaux ne prennent pas en compte les aspects culturels propres au paysage et il faut attendre 1967 et la création des parcs naturels régionaux pour voir émerger une autre approche à la fois culturelle et naturelle. Le premier article définit le territoire d'un parc comme présentant *« un intérêt particulier, par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repos des hommes et le tourisme, et qu'il importe de le protéger et de l'organiser.* »[18]. Ce premier article induit plusieurs caractéristiques qu'il nous semble important de mentionner : l'association des termes naturel et culturel ainsi que des termes protéger et aménager. Ce sont d'ailleurs ces rapprochements que l'on retrouve, 30 ans plus tard, dans la convention européenne du paysage que nous aborderons par la suite.

On le voit, la politique en faveur de l'environnement est de plus en plus présente à la fin des années 1960. Cet engagement de l'État prend toute sa dimension avec la création du ministère de l'Environnement en 1971 confié à Robert Poujade, premier Ministre de l'environnement en France. Dans son ouvrage intitulé *le ministère de l'impossible*, Poujade revient sur la création du nouveau ministère, il décrit les

[18] Décret n°67-158 du 1 mars 1967 instituant des parcs naturels régionaux https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000674543

difficultés rencontrées dans une période où la notion d'environnement reste encore floue et appropriée seulement par une poignée d'universitaires ou de militants. Dans le chapitre 10 intitulé « *le paysage, cet inconnu* », R. Poujade développe sa vision d'un paysage évoluant loin de la notion de carte postale. Reprenant l'article qu'il avait rédigé dans le journal Le Monde en 1973 intitulé « *vie et mort des paysage* », le Ministre détaille sa vision dynamique d'un paysage évolutif. Il vente ainsi la Grande Motte comme une création paysagère : « *Dans d'autres lieux, enfin, l'ouvrage artificiel crée véritablement le paysage : c'est le cas par exemple, des pyramides de la Grande-Motte, qu'elles plaisent ou qu'elles déplaisent*. » (Poujade, 1975, p.121). Cet exemple montre la vision du Ministre et sa définition de la politique du paysage qui continue de guider aujourd'hui la politique du bureau des paysages : « *Une politique du paysage ne doit être fondée que sur l'idée de paysage vivant, évolutif, et sur le principe du paysage bien collectif* » (Poujade, 1975, p.123).

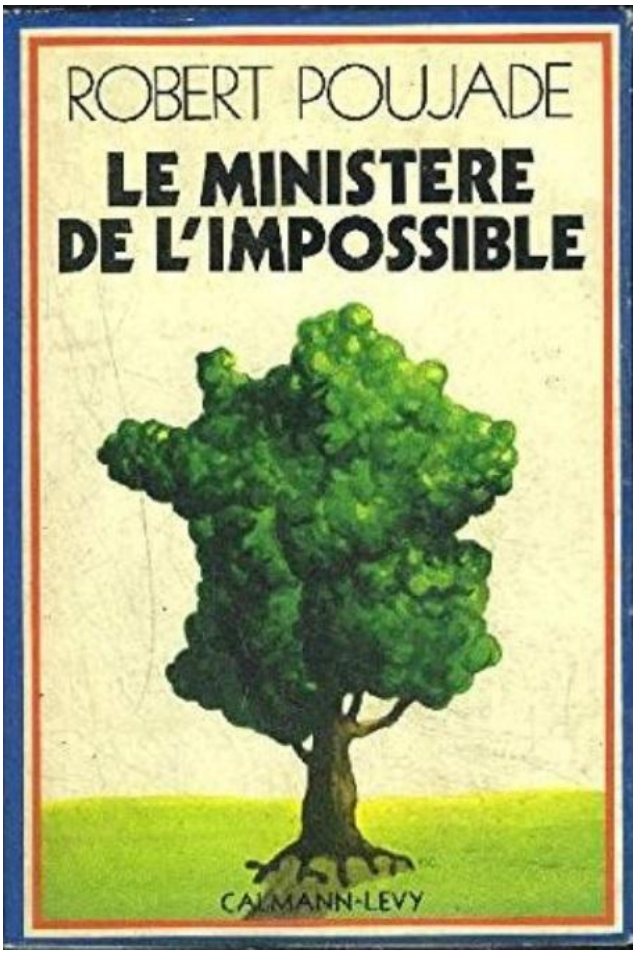


Figure 4. Couverture de l'ouvrage de Robert Poujade. Paru en 1975 aux éditions Calman Lévy.

Robert Poujade aborde précisément la question des plans de paysage à la page 124 en insistant sur deux aspects. Le premier concerne la difficile mise en place de cette démarche : « *Il est vrai qu'un véritable plan de paysage est une étude lourde, longue et coûteuse*. ». Le deuxième est le caractère expérimental et la méthodologie

embryonnaire : « *Il est vrai aussi que les méthodes ne sont pas fixées, que la doctrine est encore floue et s'enrichit chaque jour d'apports divers : l'approche du plasticien Bernard Lassus est différente de celle des paysagistes comme Sgard ou Dauvergne* ». Ces critiques à l'encontre de la démarche ne doivent pas gommer l'intérêt que Poujade porte aux plans de paysage en proposant la définition suivante : *« la recherche active* [des]*''potentialités''* [du paysage]*, de sa capacité d'accueil, de son évolution possible, et non seulement la vérification après coup de ce qu'il peut subir. C'est ce qu'on appelle désormais un plan de paysage.* » (Poujade, 1975, p.124). En décrivant sa vision d'un paysage dynamique où la projection est nécessaire pour pallier à la dégradation du cadre de vie, l'ancien Ministre montre l'intérêt d'une recherche active sur le paysage dont nous détaillerons par la suite la mise en œuvre.

En parallèle du ministère de l'environnement, la DATAR continue son action à l'échelle nationale. Elle met en place en 1966 les Organismes Régionaux d'Étude et d'aménagement d'Aire Métropolitaine (OREAM) qui participent de la rencontre entre planification et paysage (figure 5). C'est dans le cadre de la création des métropoles d'équilibre que sont menées des études aux échelles métropolitaines. Les premières réalisations concernent les métropoles de Lille-Roubaix-Tourcoing, Marseille, Lyon, Nancy-Metz, Nantes-Saint-Nazaire. D'autres espaces à forts enjeux feront l'objet d'études semblables : l'Organisation d'Études d'Aménagement de la Loire Moyenne (OREALM) et l'Organisation d'Étude de Développement et d'Aménagement de la région Alsace (OEDA)[19].Ces organismes ont pour objectif de produire des études permettant d'encadrer les nouveaux documents que sont les plans d'occupation du sol (POS) à l'échelle communale et le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) à l'échelle intercommunale (Callens, 2024) issus de la loi d'orientation foncière de 1967.

[19] « La création des organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines », Séminaire, Calenda, Publié le vendredi 13 octobre 2006, https://doi.org/10.58079/az1 https://calenda.org/192078

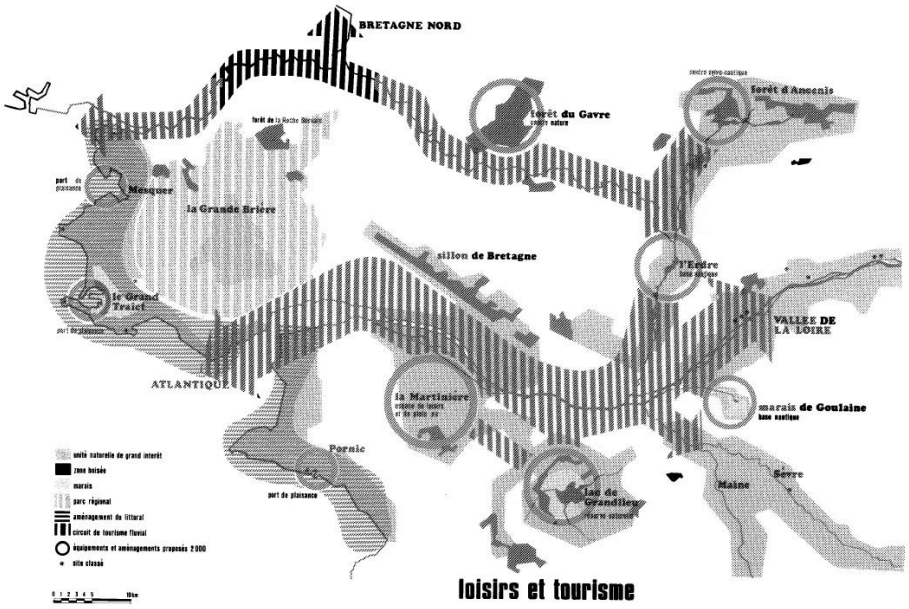


Figure 5. Schéma d'Aménagement de l'aire métropolitaine Nantes-Saint-Nazaire. Planche « loisirs et tourisme » articulant les projets d'aménagement avec la mise en valeur des éléments naturels, p.34. Issue de la sous partie 3.1 « L'homme et son cadre de vie » où figure la recommandation suivante : « Des plans de paysages devront être prévus au niveau de l'aire métropolitaine ».

Les paysagistes trouvent une place particulière dans ces démarches qui se veulent pluridisciplinaires, leur approche transversale leur permet d'être intégrés aux équipes. Ainsi Jacques Sgard participe à celle de Nancy-Metz et Aix-Marseille-Fos, Jean Challet et Pierre Mas à celle du Nord-Pas de Calais et Michel Viollet à celle de Nantes-Saint-Nazaire[20]. Encore une fois Jacques Sgard joue un rôle particulier. Premièrement dans la métropole d'Aix-Marseille où il participe à la mise au point de méthodes propres au grand paysage, comme il s'en souvient à propos des scénarios qu'il développe : « *Je crois que j'ai mis en place cela sur place, oui. Comme j'ai eu l'occasion de le dire plusieurs fois, en revenant des Pays-Bas […], j'ai été longtemps avant de pouvoir travailler sur le grand paysage. C'est l'OREAM de Marseille qui m'a permis de le faire. J'étais un peu comme une cocotte-minute : j'attendais, j'étais prêt ! C'est quand même là que j'ai inventé, enfin mis au point pas mal d'outils pour aborder ces questions de grand paysage* »[21]. Jacques Sgard travaille ensuite sur l'OREAM de Lorraine et l'Organisation d'Études de Développement et d'Aménagement de la Région Alsace (OEDA) et continue d'utiliser la méthode des scénarios précédemment mise en place. Le paysagiste remobilise les plans de paysage qu'il avait pu réaliser une vingtaine d'année auparavant en leur trouvant une place entre le document stratégique d'ensemble et les plans d'occupation des sols (POS) : il « *intercale entre les deux échelles une série de plans de paysage présentés sur un fond topographique clarifié*

[20] « Pierre Dauvergne, Paysagiste d'aménagement, conseiller de la maitrise d'ouvrage, enseignant, militant » sur le site Topia :
https://topia.fr/2020/04/20/pierre-dauvergne/

[21] Entretien avec Jacques Sgard, mené le 18/03/2020 par Frédéric Pousin et Alexandre Callens
https://planpaysage.hypotheses.org/files/2020/05/PP7-TEMOIN2.pdf

[…]. Les mesures proposées et les traductions spatiales sont figurées par un jeu restreint de couleurs et de systèmes de hachures qui conservent une lisibilité d'ensemble. » (Pernet, 2011, p.416). La démarche du plan de paysage est alors utilisée comme outil de traduction entre le document de stratégie et les documents réglementaires.

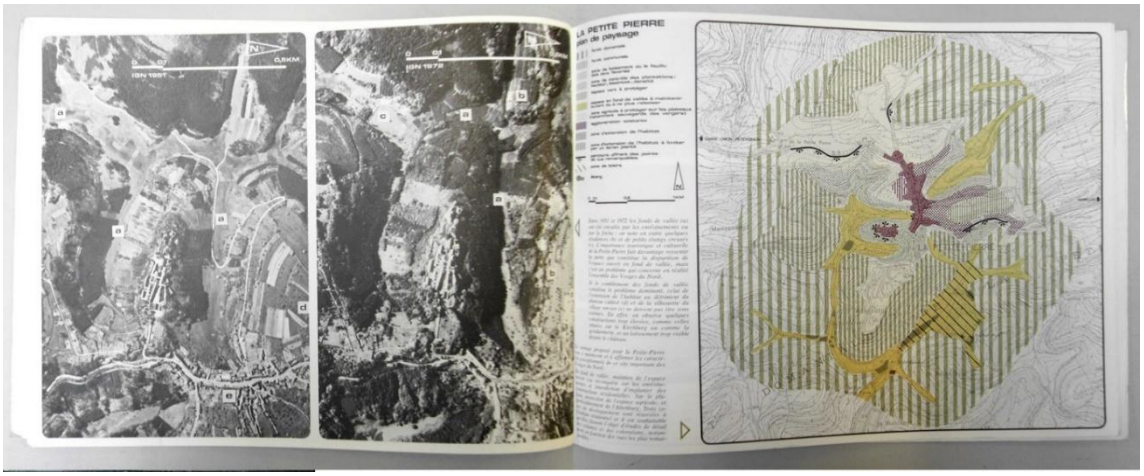


Figure 6. Plan de paysage de la Petite Pierre. Extrait du Schéma d'orientation et d'aménagement du massif vosgien, Jacques Sgard. Étude produite en 1978-1979 (OREAM Lorraine, OEDA Alsace, 1982). Issue de la thèse d'Alexis Pernet.

Bien que s'intéressant directement au paysage, les OREAM produisent des études relativement techniques et consensuelles. La partie paysagère est plus ou moins variable selon les documents et ne constitue finalement qu'un volet de l'ensemble de la production. La méthode centrée sur une approche prospective se situe dans le cadre d'une commande de l'État et la participation des élus et habitants demeure faible[22]. C'est donc davantage comme déclinaison du projet que comme démarche de concertation que les plans de paysage sont alors mobilisés.

L'expérience des OREAM constitue donc une étape de plus dans la prise en compte du grand paysage dans l'aménagement du territoire. Ces études sont l'occasion de réaliser des travaux sous forme pluridisciplinaire, de mobiliser de nouvelles méthodes et de préparer le terrain à de nouveaux plans de paysage. C'est d'ailleurs l'enjeu de l'enrésinement en Alsace identifié par l'OEDA qui sera la porte d'entrée du premier plan de paysage suivi par la mission du paysage au début des années 1990 (Pernet, 2011).

Le travail des paysagistes au sein des OREAM s'effectue dans le dialogue constant au sein d'une profession se structurant de plus en plus au sein de structures associatives agissant comme relai de l'enseignement du paysage.

[22] Entretien avec Jacques Sgard. Mené le 18/03/2020 par Frédéric Pousin et Alexandre Callens https://planpaysage.hypotheses.org/files/2020/05/PP7-TEMOIN2.pdf

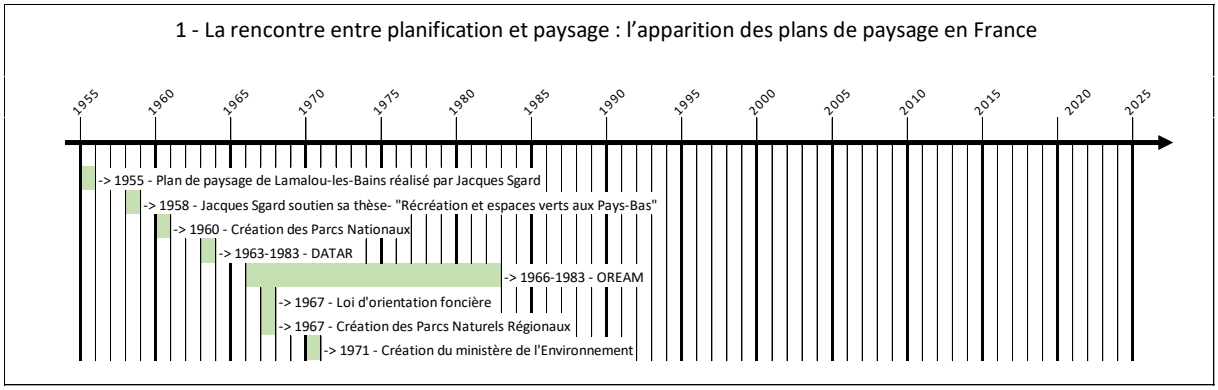


Figure 7. Frise chronologique synthétisant les dates importantes de la première partie. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026.

2 – L'appropriation de la gestion du paysage par les ministères : vers un cadrage méthodologique des plans de paysage

Nous retenons du contexte du milieu des années 1960 quelques éléments : une augmentation du nombre de professionnels formés depuis l'après-guerre dans la section du paysage et de l'art des jardins, une administration qui semble de plus en plus à l'écoute des problématiques paysagères ainsi qu'une place croissante de l'expertise paysagiste au sein des démarches de planification.

21 – Former, chercher et expérimenter par le paysage

À partir de la fin des années 1960 trois associations vont alors agir durant près de dix ans en faveur du paysage d'aménagement : le Groupe d'Étude et Recherche sur le Paysage (GERP), l'association « paysage » et le Centre National d'Étude et de Recherche sur le Paysage (CNERP). Si nous consacrons une partie de notre développement à ces entités, c'est que ces dernières concourent à l'émergence non seulement d'une profession qui par la suite sera en charge de la réalisation de plans de paysage mais également parce qu'elles participent à la construction d'une politique du paysage qui se développera au cours des années 1980.

À la fin des années 1960, l'École Nationale Supérieure d'Horticulture (ENSH) forme toujours des étudiants au paysage. Mais les moyens sont limités et certains enseignants protestent contre ces conditions d'enseignement. Des étudiants et jeunes paysagistes (dont Philippe Treyve, Paul Clerc, Samuel Adelaïde et Pierre Dauvergne) fondent le Groupe d'Étude et de Recherche sur le Paysage (GERP) avec le soutien d'enseignants comme Jacques Sgard (qui enseignait depuis 1963) et Bernard Lassus[23]. Cette nouvelle structure est animée par de jeunes professionnels : « *Il s'agissait pour eux de définir de nouvelles démarches pour repenser les pratiques des*

[23] Pierre Dauvergne « L'émergence du « paysage d'aménagement » en France 1967-1985 » site internet Topia
https://topia.fr/2019/page/5/

paysagistes hors des compétences strictement horticoles et jardinières sans en nier la nécessité » (Dauvergne *et al*, 2024, pp. 139, 140). L'objectif est également de pallier à la fermeture annoncée de la section du paysage et de l'art des jardins par le ministère de l'agriculture. Des groupes thématiques sont constitués : Information et Documentation, Environnement, Paysage, Écologie, Enseignement[24]. Le GERP organise des conférences et produit des bulletins d'informations rendant compte des débats qui animent le monde du paysage d'aménagement. Le GERP est dissout en 1970 et une partie de ses membres rejoignent une association créée précédemment : l'association « paysage » (Barraqué, 1985).

En parallèle de la démarche du GERP, l'association paysage est fondée en 1968. Si l'échelle du *paysage d'aménagement* est en partie similaire au GERP la coloration est plus administrative puisqu'elle sera en contact étroit avec le Service Technique Central d'Aménagement et d'Urbanisme (STCAU). Quelques paysagistes dont Jacques Sgard se regroupent au sein de cette association qui « *milite pour promouvoir cet enseignement du paysage à l'échelle de l'aménagement du territoire* » (Luginbühl, 2007). Les membres se saisissent de l'opportunité de l'avènement du nouveau ministère de l'environnement et de l'arrivée de Serge Antoine comme conseiller de Poujade[25] pour obtenir une subvention afin de « *pouvoir développer une formation permanente au paysage d'aménagement* » (Barraqué, 1985, p.55). D'abord sous une forme expérimentale cette formation, confortée le Ministre dans le besoin de former au paysage d'aménagement, aboutit à la création du CNERP.

Le CNERP est créé en octobre 1971 par Robert Poujade (Luginbühl, 2007) sous la forme d'une association loi 1901 dont le fonctionnement est assuré par des subventions ministérielles et par la réalisation d'études (Barraqué, 1985). Ses missions sont plurielles et s'inscrivent dans la logique de ce qui était à l'œuvre au GERP et à l'association paysage : « *la réunion d'une documentation spécifique du paysage ; la réalisation d'études-pilotes ; le soutien technique aux organismes régionaux, départementaux ou locaux, désirant faire des plans de paysage ; et enfin, la poursuite de la formation post-graduée offerte par l'association des paysages* » (Barraqué, 1985, p.56). Pierre Dauvergne, Pierre Donadieu et Yves Luginbühl mettent en évidence le lien fort qui unit cette structure à la constitution d'une méthodologie du plan de paysage : « *Sa mise au point complète est à porter au crédit de Centre national d'étude et de recherche du paysage* ». (Dauvergne, Donadieu, Luginbühl, 2024, p.137)

[24] Petite histoire du CNERP (1972-1979) sur le site Topia
https://topia.fr/2021/10/19/petite-histoire-du-cnerp-1972-1979/

[25] Serge Antoine rejoint la DATAR dès le début de la direction en 1963, dans ce cadre il participe à la création des parcs naturels régionaux. En 1971 il intègre le cabinet de Robert Poujade.
https://francearchives.gouv.fr/fr/authorityrecord/FRAN_NP_009245

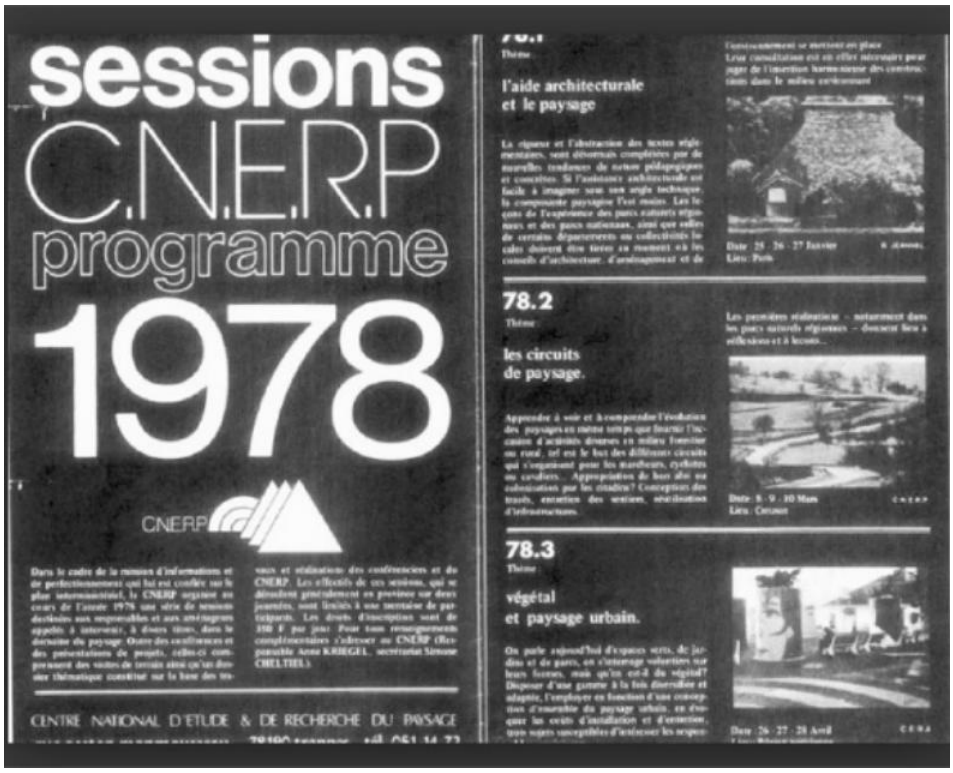


Figure 8. Programme des sessions du CNERP en 1978. Reproduit sur le site Topia https://topia.fr/2018/11/30/les-debuts-de-lenseignement-a-lensp-2/

En février 1979 l'expérience du CNERP s'achève[26], plusieurs raisons sont invoquées : le manque de financement pérenne et la concurrence ressentie par la profession des paysagistes dans un contexte où une formation existe déjà à l'École Nationale Supérieure du Paysage[27] (Luginbühl, 2007). Les membres se répartissent alors dans différentes structures : « *soit au Service Technique de l'Urbanisme, soit à la Mission Paysage, soit à l'Atelier Central de l'Environnement ; les autres suivirent une autre voie, en dehors des institutions publiques* »[28]. L'engagement d'une partie de la profession des paysagistes au sein de ces associations permet l'émergence d'une manière d'aborder le paysage d'aménagement en appréhendant le territoire sous un angle transversal.

Le paysage comme outil au service de l'aménagement du territoire est de plus en plus reconnu jusqu'à la fin des années 1970. Cette évolution est due à une formation confortant l'identité des paysagistes, à un engagement des professionnels cherchant à proposer une méthode propre au paysage d'aménagement et à un soutien de la puissance publique à travers la commande d'études visant la qualité du cadre de vie. Le succès de ces expérimentations pousse l'État à faire un pas de plus vers une prise

[26] Histoire personnelle du Centre national d'étude et de recherche du paysage, CNERP (1972-79) par Yves Luginbühl
https://topia.fr/2019/01/11/luginbuhl/
[27] L'ENSP est créée à Versailles en 1975
[28] Histoire du CNERP sur le site Topia
https://topia.fr/2018/11/30/les-debuts-de-lenseignement-a-lensp-2/

en compte du paysage dans les politiques publiques. À partir de la fin des années 1970 le ministère se saisit de la question du paysage. Il crée alors la mission du paysage, dont le rôle est d'expérimenter, cette dernière encourage la diffusion des outils du paysage. Quelques années plus tard elle devient le bureau des paysages afin de mettre en œuvre la loi paysage.

22 – La naissance de la mission du paysage : créer un cadre pour expérimenter

En 1978, le Ministre de la culture et de l'environnement, Michel d'Ornano est nommé Ministre de l'environnement et du cadre de vie. Ce changement mérite d'être mentionné puisque sous une même dénomination deux anciens ministères sont regroupés : l'environnement et l'équipement[29] (les transports quant à eux constituent un ministère à part entière) signifiant une volonté d'approche transversale. Cette première tentative de fusion prendra fin avec le nouveau gouvernement de Pierre Mauroy après l'élection de François Mitterrand en 1981.

Suite à la suppression du CNERP par M. d'Ornano, la mission du paysage est créée en 1979 (Vigny, 1995, p.81). La nouvelle équipe se constitue au sein d'une direction où le paysage figure dans l'intitulé : la direction de l'urbanisme et des paysage (DUP). D'anciens stagiaires du CNERP tels que Yve Luginbühl ou Anne Fortier-Kriegel rejoignent la mission avec un intérêt marqué pour le paysage d'aménagement.

Les rôles de cette mission sont nombreux car il s'agit pour l'État de construire les bases d'une politique du paysage en s'appropriant toutes les thématiques qui semblent importantes. Jean Cabanel, ancien chef de la mission précise le fonctionnement de cette entité quelque peu atypique : « *on était une mission, on n'était pas astreints à mettre en œuvre des procédures administratives. Les missions sont faites pour trouver des solutions innovantes afin de répondre aux besoins de la société. Elles sont un peu hors de la hiérarchie traditionnelle, tout en étant proche des instances de pouvoir. On avait rang de sous-direction et l'on était systématiquement consultés sur les projets qui concernaient le paysage* » (entretien, juin 2024). C'est donc bien dans une logique transversale que travaille cette équipe composée de personnalités aux profils divers : économiste, agronome et paysagistes.

La mission du paysage s'intéresse à tout ce qui a trait aux enjeux paysagers. Dans sa thèse Alexis Pernet, rapporte les propos de Régis Ambroise en poste à la mission du paysage à partir du début des années 1980 : « *on était un peu la poubelle : quand les gens recevaient un courrier et qu'ils ne savaient pas répondre, ils nous le refilaient* » (Pernet, 2006, p.433). Des études, rapports et publications portent sur des sujets variés : les entrées de ville, les cultures en terrasse, les alignements d'arbres le long des routes, la place de l'arbre en ville (notons une forte présence des sujets ayant trait au végétal) sont autant de thématiques qui montrent la variété des thèmes abordés ainsi que l'absence d'une ligne directrice globale, la mission s'intéressant alors à ce que les autres services ne prenaient pas en charge.

[29] L'histoire du ministère de l'Équipement n'est pas un long fleuve tranquille pp.7-11

Le versement aux archives nationales[30] des productions de la mission du paysage entre 1981 et 1989 montre la grande diversité des sujets traités par cet organe ministériel. Ainsi figure notamment le compte-rendu d'une mission sur les entrées de ville de Nancy en 1981, un document sur « le port de plaisance et la ville » en 1983, les actes du colloque « Paysage, aménagement et développement » en octobre 1983 et des notes relatives à l'opération « Paysage de pays » en 1985. Le programme « paysage de pays » est particulièrement intéressant au regard de notre recherche puisqu'il semble déjà amorcer la politique des plans de paysage.

Les opérations « paysages de pays » proposées par la Mission du paysage sont portées par la Comité interministériel à la Qualité de la Vie. Jean Cabanel dans le numéro 58-59 de la revue Métropolis reproduit dans la thèse d'Alexis Pernet, les définit ainsi : « *Ces opérations* ''paysage de pays'' *visent à la prise en compte de la dimension paysagère dans les plans de développement et les politiques d'aménagement. Après avoir pris la mesure des difficultés, l'objectif est de proposer des méthodes pour y répondre. L'opération est une première étape au cours de laquelle quelques crédits ont été réservés pour soutenir les initiatives de réintroduction des préoccupations paysagères dans les décisions. Compte tenu de la complexité des problèmes, les réponses ne peuvent pas être simples et la réflexion n'est qu'entamée.* ». La démarche est semblable à celle qui sera faite plus tard des plans de paysage : définition des enjeux, proposition d'objectif et mise en place d'actions.

Ces opérations consistent à expérimenter en se basant sur une entité géographique dépassant les limites administratives. Dans le même article, Jean Cabanel justifie ce choix : « *Le terme de* ''pays'' *a été choisi, car les territoires concernés ne peuvent correspondre à une définition administrative.* ». Trois territoires sont identifiés. Le premier se situe dans le vignoble alsacien, il est supervisé par Jacques Sgard dans le cadre de l'OEDA et constitue la suite du travail mené lors de l'OREAM. Le numéro 58-59 de la revue Métropolis présente les trois territoires expérimentaux : en plus du vignoble alsacien où la construction « anarchique » de résidences secondaire est perçue comme une menace nous trouvons le Revermont dans l'Ain où il est nécessaire de répondre à la déprise agricole et sur le Causse Méjan où la plantation d'arbres menace de provoquer un cloisonnement des vallées.

Cet intérêt que porte la mission du paysage pour le paysage d'aménagement s'illustre par un colloque organisé en octobre 1983 ayant pour thème « *Paysage, aménagement et développement local* » (Pernet, 2006, p.439). Jacques Sgard présente dans ce colloque trois ateliers tirés des expérimentations de ce programme : « émergence d'une politique locale du paysage » ; « sensibilisation » et « conduite d'opération ». Cet intérêt pour une démarche à l'échelle du grand paysage préfigure la volonté de construire une méthodologie pouvant être déployée nationalement.

Le nombre important des sujets traités[31], la volonté de partager ces expériences ainsi que la participation à l'animation des réseaux des professionnels du paysage

[30] Archives nationales site de Fontainebleau, versement n°20100529
https://www.archives.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20100529.pdf
[31] La thèse d'Alexis Pernet détaille longuement les actions et les productions de la mission du paysage.

témoignent d'une activité dense et d'un engagement fort voire militant de la part des agents de la mission. Ces actions aboutissent au début des années 1990 à la loi paysage et à l'institutionnalisation des plans de paysage.

23 - Le plan de paysage de la vallée de la Plaine, le premier plan suivi par la mission du paysage

Alors que la mission du paysage est rattachée au ministère de l'environnement au cours des années 1980, le ministère de l'équipement continue de s'intéresser au paysage notamment dans le cadre de grands projets d'aménagement. C'est ainsi qu'au début des années 1990 des plans de paysage expérimentaux voient le jour. Celui de Saint-Flour-Garabit tente de proposer une meilleure intégration paysagère de l'A75 dans le cadre de la politique 1% paysage[32]. L'objectif de ce plan est double : il s'agit à la fois d'intégrer l'autoroute dans le *grand paysage* pour la mettre en scène, et de proposer un cadre de vue du paysage auvergnat depuis l'infrastructure routière. Ces expériences font l'objet d'un guide publié en 1993 publié par le ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports[33]. Cet ouvrage, à destination des porteurs de projet, reprend les exemples des premiers plans de paysage en plus de celui du pays de Saint-Flour-Garabit : Belle-Ile, le canton de Decize (Nièvre), le Val de Loire entre Orléans et Blois (Pernet, 2011, p.461).

[32] Page internet de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes « 1% paysage et développement » https://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/le-1-paysage-et-developpement-a10965.html

[33] Plans de paysage, Repères 93



Figure 9. Identification des enjeux majeurs du paysage Saint-Flour-Garabit issu du guide Repères 93. Publié par le ministère de l'équipement, page 16.

Dans la suite des opérations « paysage de pays », la mission du paysage développe une approche différente avec un plan de paysage dans la vallée de la Plaine à la frontière entre les départements de la Meurthe-et-Moselle et des Vosges. Ce premier plan suivi par la mission émane d'une demande locale permettant à la fois d'expérimenter et de renforcer la méthodologie de la démarche.

Au début des années 1990, la Direction Départementale de l'Agriculture (DDA) de Meurthe-et-Moselle entre en contact avec la mission du paysage concernant une problématique présente dans la vallée de la plaine à la frontière entre les départements de la Meurthe-et-Moselle et des Vosges. Sur ce territoire, la fin de l'industrie textile et la déprise agricole ont engendré, depuis les années 1960, la plantation d'épicéas avec le soutien financier de l'État (Fond Forestier National). Cette nouvelle pratique engendre un enrésinement de la vallée fermant ainsi le paysage. La mission décide de suivre cette initiative en engageant deux jeunes paysagistes qui avaient précédemment travaillé sur les questions de remembrement agricole : François Bonneaud et Véronique Brunet. Peu nombreux sont les paysagistes travaillant à cette époque à une échelle de plusieurs communes. Mobilisant les techniques développées par les paysagistes au cours des années précédentes, le document propose des coupes et blocs diagrammes qui permettent de témoigner d'un état initial du paysage et d'une projection vers un futur plus désirable.

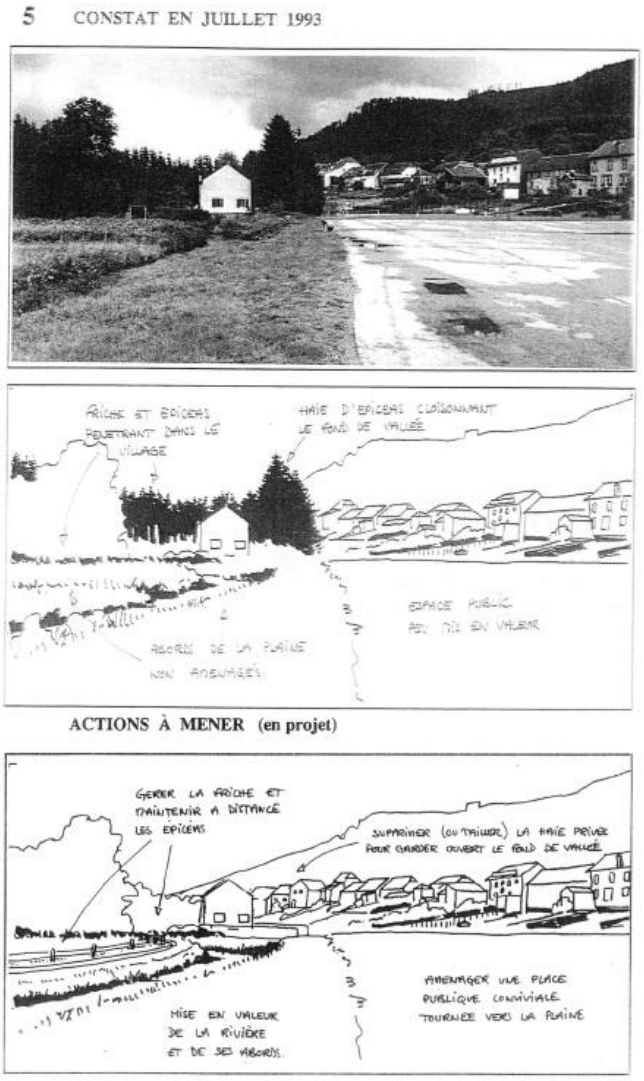


Figure 10. Actions à mener sur la place d'Allarmont. Page 97 du document intitulé « plan de paysage de la vallée de la Plaine pour un échange d'expérimentation vers d'autres territoires ».

Le terme de plan de paysage est alors importé des expérimentations du ministère de l'équipement, comme le raconte François Bonneaud : « *Quasiment à la même période, le ministère de l'équipement a lancé une étude avec cette appellation "*plan de paysage*", du coup l'étude s'est rebaptisée en cours de travail : plan de paysage, on était sur cette échelle territoriale c'était la seule chose qu'on partageait finalement, une réflexion à l'échelle territoriale sur une évolution paysagère et une stratégie paysagère* » (entretien, avril 2025). Les plans diffèrent cependant, car le ministère de l'équipement se situe dans une démarche descendante en faisant appel à des paysagistes de renoms, reconnus dans leur expertise, reprenant ainsi la logique de ce qui avait pu être fait avec les OREAM.

Le plan de la mission du paysage part en revanche d'une initiative locale et est porté par un binôme de paysagistes fraîchement diplômés. François Bonneaud distingue deux approches : « *Il y a eu un appel d'offre plan de paysage lancé par le ministère de l'équipement où là c'était des grands plans de paysage sur des grands territoires mais qui étaient vraiment des choses qui arrivaient d'en haut, c'est l'État qui avait dit ce territoire je le trouve intéressant on va lancer une étude. La vallée de la plaine ce qui était différent c'est que c'est une initiative locale, des élus qui se questionnaient sur leur devenir, et qui se sont dits peut-être que le paysage ça peut être une voie d'entrée.* » (Entretien, avril 2025). Marc Verdier du CAUE des Vosges participe à la réalisation du document et propose avec l'équipe de paysagistes d'accompagner sur plusieurs mois la réalisation des actions. D'autres aménageurs sont associés comme EDF qui gère le barrage de la Pierre percée ainsi que les agriculteurs et les propriétaires fonciers afin de travailler sur la gestion des parcelles.

L'ensemble des acteurs politiques, les habitants, les enfants des écoles et le chef de la Mission du paysage se réunissent à la fin de l'étude lors de la fête du paysage au bord du lac de la Plaine en 1992 (figure 11). C'est l'occasion pour chacun d'eux de s'engager dans les objectifs et les actions en signant une charte du paysage dont l'article 1 détaille l'objectif principal qui est de « *dégager à partir des études […] un consensus sur l'avenir de la vallée. Les conclusions de ces études constituent le cadre des actions à engager pour l'amélioration de l'environnement* »[34].

[34] Charte du plan de paysage de la vallée de la plaine issu de la page 13 du document intitulé « plan de paysage de la vallée de la Plaine pour un échange d'expérimentation vers d'autres territoires ».



Figure 11. Signature du livre de la vallée en juin 1992. Page 12 du document intitulé « plan de paysage de la vallée de la Plaine pour un échange d'expérimentation vers d'autres territoires ».

Les objectifs partagés par de nombreux acteurs (mission, paysagiste CAUE et élus locaux) ayant travaillé ensemble posent les bases d'un véritable projet pour le territoire sur le long terme avec la volonté de lutter contre l'enrésinement. Les paysagistes résument le plan de paysage avec le slogan : « *redonner de la lumière à la vallée* » (Pernet, 2011, p.463).

Des grandes thématiques regroupent les actions : aux espaces ouverts, à l'eau, aux espaces boisés, aux milieux naturels, aux réseaux, aux villages et au patrimoine ainsi que les actions de communications et de sensibilisation. En 1995 cette expérience donne lieu à l'écriture d'un retour d'expérience intitulé « *plan de paysage de la vallée de la Plaine pour un échange d'expérimentation vers d'autres territoires* ». Le retour d'expérience met en avant des problématiques toujours actuelles près de 30 ans plus tard : dépasser les limites administratives et trouver les ressources pour financer les actions mais aussi animer durablement le plan. Ces retours d'expérience et l'initiative de l'OEDA permettent l'émergence d'autres plans de paysage. La vallée de la Bruche dans le département du Bas-Rhin connaît la même problématique autour de l'enrésinement et engage la même démarche.



1992: point noir paysager à l'intérieur du village de Raon-les-leau.



1993: le village retrouvé.

Figure 12. Photographies montrant l'évolution du paysage après la réalisation des actions du plan de paysage. Page 41 du document intitulé « plan de paysage de la vallée de la Plaine pour un échange d'expérimentation vers d'autres territoires ».

Le plan de paysage de la vallée de la Plaine ainsi que le programme « paysages de pays » poussent la mission du paysage à rédiger en 1992 une note interne intitulée « points de vue de la mission du paysage sur les plans de paysage » où elle détaille quelques recommandations que nous développerons dans le chapitre suivant. Cette grande liberté qui permettait à la mission de se saisir de nombreux sujets fut probablement un des facteurs ayant permis le suivi et la réussite de ce plan de paysage expérimental.

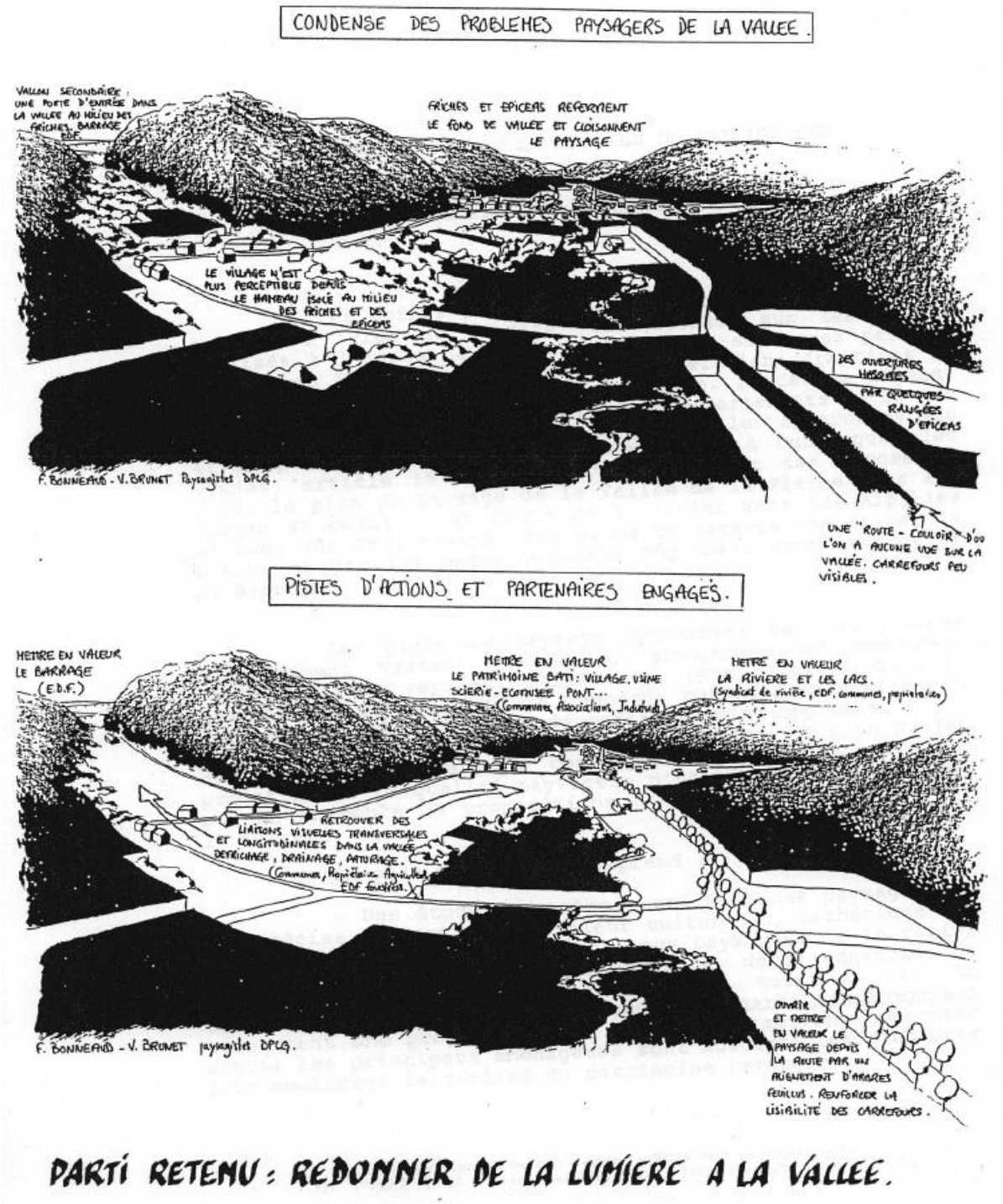


Figure 13. Blocs diagrammes réalisés par François Bonneaud et Véronique Brunet dans le plan de paysage de la vallée de la Plaine. Ce document est mobilisé par la Mission du paysage pour illustrer la note intitulée « Points de vue de la Mission du paysage sur les plans de paysage ». Figure reproduite dans la thèse d'Alexis Pernet à la page 463.

24 – La loi paysage : gérer plutôt qu'expérimenter

En 1993 la loi Paysage est votée sous l'impulsion de la Ministre Ségolène Royal. Anne Fortier-Kriegel, ancienne conseillère technique chargée du Paysage auprès d'elle entre 1992 et 1993[35] rédige l'exposé des motifs qui expliquent le sens de la loi[36] que la Ministre présente devant l'assemblée nationale en décembre 1992[37].Cet exposé met en évidence une structuration autour des trois grandes idées : *protéger, réparer, reconquérir*. Plus globalement, le texte défend une vision d'un paysage perçu : « *le paysage appartient à celui qui le regarde, car c'est son cadre de vie quotidien* » regroupant l'humain et la nature *« Le paysage, c'est d'abord cela : une géographie et une histoire. Il unit de manière indissoluble la nature et la culture, la terre et l'homme.* »[38]. L'esprit de la loi paysage repose donc sur le paysage du quotidien, perçu par le plus grand nombre et en perpétuelle évolution.

Les apports législatifs de la loi sont abordés dans Le numéro 9 de la revue *projet de paysage* qui propose en 2013 un dossier thématique intitulé *« le paysage a-t-il imposé sa loi* ». Dans l'introduction Hervé Davodeau présente les différents apports de cette loi à travers les cinq contributions du dossier : *« faire évoluer les modalités de prise en compte du paysage dans les politiques publiques en les écartant de la seule protection des paysages remarquables pour appréhender le cadre de vie au sens large* » ; « *faire reconnaître le paysage comme une question transversale aux politiques d'aménagement* » ; transférer «*aux collectivités locales des responsabilités nouvelles en la matière en ciblant les documents d'urbanisme (POS et SDAU) comme les outils réglementaires privilégiés de l'action publique paysagère* » ; faire « *des parcs naturels régionaux (PNR) (et de leur charte qu'elle rendait opposable aux documents d'urbanisme) les territoires d'action privilégiés pour conduire des politiques paysagères* » ; compléter « *l'outil Zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) en y insérant une dimension paysagère* » (Davodeau, 2013). L'auteur ajoute également « *Les directives paysagères, les volets paysagers des permis de construire* » (ibid).

Les plans de paysage ne figurent pas encore parmi les outils proposés par la loi, seuls les paysages de reconquête[39] sont mentionnés dans l'exposé des motifs et il faut attendre deux ans pour que les plans de paysage apparaissent comme un outil

---

[35] Arrêté du 7 mai 1992 portant nomination au cabinet du Ministre
https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000357636?init=true&page=1&query=Anne+Fortier-Kriegel&searchField=ALL&tab_selection=all
Arrêté du 1er février 1993 portant cessation de fonctions au cabinet du Ministre
https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000360293?init=true&page=1&query=Anne+Fortier-Kriegel&searchField=ALL&tab_selection=all

[36] Actes des 30 ans de la loi paysage sur le site de l'association des Paysagistes conseils de l'État : « Le paysage est œuvre collective » par Anne Fortier-Kriegel
https://www.paysagistes-conseils.org/application/files/5317/1258/9994/Le_paysage_est_oeuvre_collective_-_Anne_FORTIER_KRIEGEL.pdf

[37] Compte rendu intégral des débats à l'Assemblée Nationale en séance du 3 décembre 1992. Exposé des Motifs, pp. 6499-6503
https://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1992-1993-ordinaire1/106.pdf

[38] Idem

[39] https://www.nss-journal.org/articles/nss/pdf/1998/03/nss19980603p39.pdf

proposé par le ministère. C'est la circulaire du 15 mars 1995 qui officialise les plans de paysage. Elle les décrit comme une « *démarche de projet qui a pour ambition de maîtriser l'évolution des paysages* »[40]. Projet et projection semblent donc être les deux notions principales. Contrairement aux lois de protection des sites il s'agit bien d'accompagner les transformations paysagères plutôt que de conserver les paysages dans un état stationnaire.

En 1996, trois ans après l'adoption de la loi paysage, la mission du paysage devient le bureau du paysage, passant d'un objectif d'exploration et d'expérimentation à une cellule de gestion chargée d'appliquer la loi paysage. L'équipe se renouvelle et Jean-François Seguin succède à Jean Cabanel comme chef de bureau en 1997. Cette évolution marque un tournant dans la gestion de la politique publique du paysage. Le bureau des paysages agit dans le cadre administratif de l'application d'une loi alors que la mission disposait d'une grande liberté pour aborder des thèmes nouveaux. Jean-François Seguin nous raconte le changement administratif engendré par la nouvelle loi : « *La loi est votée donc en janvier 93 et ce qui fait que ça provoque un bouleversement administratif un peu déterminant c'est-à-dire que à partir du moment où il y a une loi il faut qu'il y ait une cellule administrative qui soit chargée de la mise en œuvre de cette loi* ». Jean-François Seguin poursuit : « *naturellement c'est vers la mission du paysage qu'on se retourne en disant et bien vous n'êtes plus une mission puisque vous avez réussi votre mission vous êtes maintenant un organisme de gestion, fini les coups de franc-tireur comme l'observatoire photographique du paysage, fini tout ça maintenant vous passez à la gestion d'une loi* » (entretien, avril 2024). Dans la deuxième moitié des années 1990 des plans de paysage continuent d'être mis en place, mais de façon plus déconcentrée car ils sont cependant portés par les DIREN (ex DREAL).

Le bureau des paysages est pourtant bien actif, notamment par l'implication de Jean-François Seguin, dans la rédaction d'un nouveau texte s'inspirant de l'esprit de la loi paysage mais à l'échelle européenne : la convention européenne du paysage.

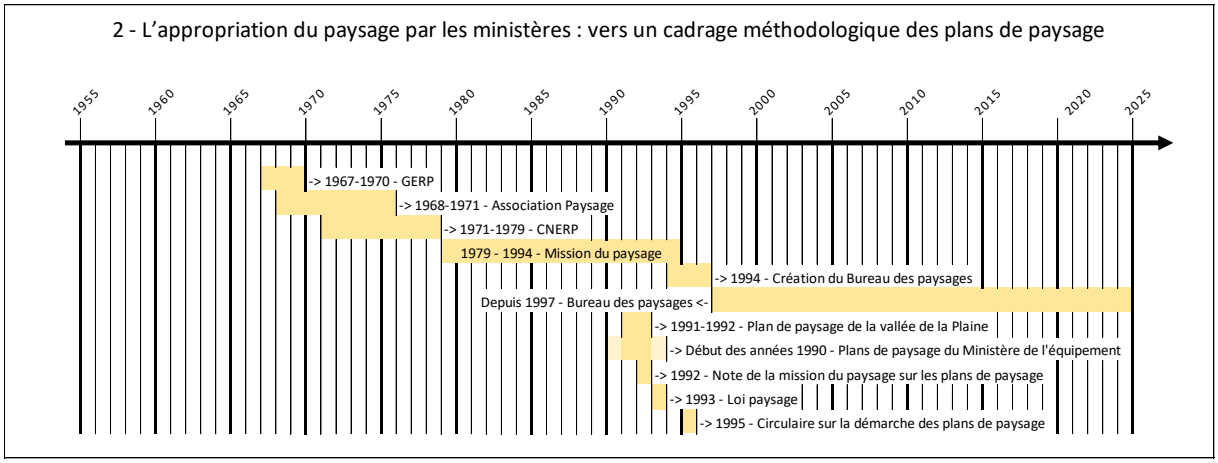


Figure 14. Frise chronologique synthétisant les dates importantes de la deuxième partie.

[40] Circulaire n° 95-23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages
https://dtrf.cerema.fr/notice.html?id=Dtrf-0002738

3 – La relance des plans de paysage : construire une politique nationale

À partir de 2013, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie relance la politique des plans de paysage qui n'avait plus connu de portage fort depuis la circulaire de 1995. Le bureau des paysages et de la publicité pilote cette action qui trouve une légitimité dans la convention européenne du paysage.

31 – La Convention Européenne du Paysage, prendre en compte tous les paysage

À l'échelle européenne, les travaux préparatoires à la convention européenne du paysage (CEP) avancent et très vite après son arrivée au bureau des paysage Jean-François Seguin travaille avec ses confrères européens à la rédaction de la CEP. Les grandes lignes avaient été tracées auparavant, « *il y avait déjà un brouillon qui avait été réalisé mais c'était un brouillon plutôt scientifique qui avait été réalisé par un petit groupe de scientifiques, il y avait un Anglais, un Espagnol, un Français* » (entretien, avril 2024). Cette première version technique est présentée à Florence en 1998 et acceptée par le congrès des pouvoirs régionaux et locaux de l'Europe qui demande alors aux États de réviser le texte pour en faire une convention internationale. À force de discussions et de négociations les rédacteurs tombent d'accord sur un texte en cherchant à rester fidèle à l'esprit insufflé par les experts tout en étant conforme aux politiques nationales. Une difficulté supplémentaire consistait à négocier le texte officiel, selon l'usage au Conseil de l'Europe, en français et en anglais. La CEP est adoptée en 2000 et ratifiée par la France en 2006[41].

Le conseil de l'Europe

Le conseil de l'Europe est une organisation internationale réunissant les pays européens dépassant les frontières de l'Union européenne. Fondée en 1949 il agit globalement pour la défense des droits humain en cherchant notamment « *fixer des normes, contrôler le respect des règles et collaborer avec les États* »[42].

Les plans de paysage ne sont pas mentionnés dans la CEP (comme ils ne sont pas mentionnés dans la loi paysage), cependant l'esprit de la démarche affleure. Ainsi selon Jean-François Seguin « *Les plans de paysage se sont inscrits dans cette convention d'une manière un peu détournée puisqu'ils correspondent très exactement à l'article premier de la convention qui est celui des définitions, en particulier celle des objectifs de qualité paysagère qui est exactement celle des plans de paysage* » (entretien, avril 2024). Dans l'esprit des agents du bureau des paysages, les objectifs

[41] Page internet du ministère de la transition écologique sur la politique du paysage en France. https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/politique-du-paysage-france
[42] D'après le site internet du Conseil de l'Europe : https://www.coe.int/fr/web/portal/the-council-of-europe-at-a-glance

d'un plan de paysage rejoint la définition des objectifs de qualité paysagère (OQP) : « *la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie* ». Cette définition place les populations comme acteurs centraux dans la formulation des objectifs de qualité paysagère. Le tournant des années 2000 marque donc une rupture avec le paysage au sens de la loi de 1930 mais poursuit la vision de la loi de 1993 cherchant à faire émerger les préoccupations pour les paysages du quotidien.

Les plans de paysage sont donc le moyen de faire émerger les objectifs de qualité paysagère : « *c'est d'arriver à savoir comment les populations d'un paysage donné voient les choses et de transcrire ça dans un dispositif opérationnel qui peut après ça lui-même être reprise de manière conventionnelle et non pas obligatoire dans les différents documents d'urbanisme que sont les chartes des PNR que ce soit dans les SCoT ou voir même dans les PLU et les PLUi* » (Entretien avec Jean-François Seguin, avril 2024). Le plan de paysage, selon l'ancien chef du bureau des paysage, est donc un moyen démocratique pour aborder les documents réglementaires et institut une logique volontaire.

Dans les années 1990 et 2000 de nombreux plans de paysage sont menés partout en France mais le ministère n'a pas véritablement de vision d'ensemble (Folinais, 2006, p.18) Jean-François Seguin nous raconte son action au début des années 2000 explique : « *Nous, on faisait comme on pouvait parce qu'en France, vous avez le principe de décentralisation c'est-à-dire que nous nous étions une toute petite équipe, il ne faut pas oublier ça, sur les plans de paysage il y avait une personne […] elle ne faisait pas exactement que ça, donc c'étaient les DIREN qui étaient le relai de la politique nationale que ce soit là-dessus ou sur les atlas de paysage […] on suivait autant qu'il était possible* ». Dans ce contexte Cécile Folinais réalise son stage de fin d'étude au Bureau des paysages elle produit en 2006 un rapport intitulé *plans de paysage, éléments de bilans*. Elle effectue un recensement de l'ensemble des démarches connues des Directions Régionales de l'Environnement (DIREN). Ce travail constitue une des rares bases de connaissances de l'outil à l'échelle nationale durant cette période. Entre le début des années 1990 et 2005, elle recense 119 plans réalisés, en excluant les plans réalisés à l'échelle communale ou les démarche correspondant davantage à des études paysagères qui sont composées de la phase de connaissance et diagnostic sans le plan d'action.

Au début des années 2000 d'autres outils, expérimentés dans les territoires, s'institutionalisent. Le premier correspond aux atlas de paysage qui portent sur la connaissance. Ils cherchent à découper le territoire selon les unités paysagère en conservant l'idée du triptyque unité - structure - élément porté plusieurs années plus tôt par la mission du paysage. Le deuxième outil correspond aux observatoires photographiques des paysage dont le l'objectif est de suivre sur plusieurs années l'évolution d'un paysage par une série de photographies prises au même endroit, sous le même angle, de manière régulière.

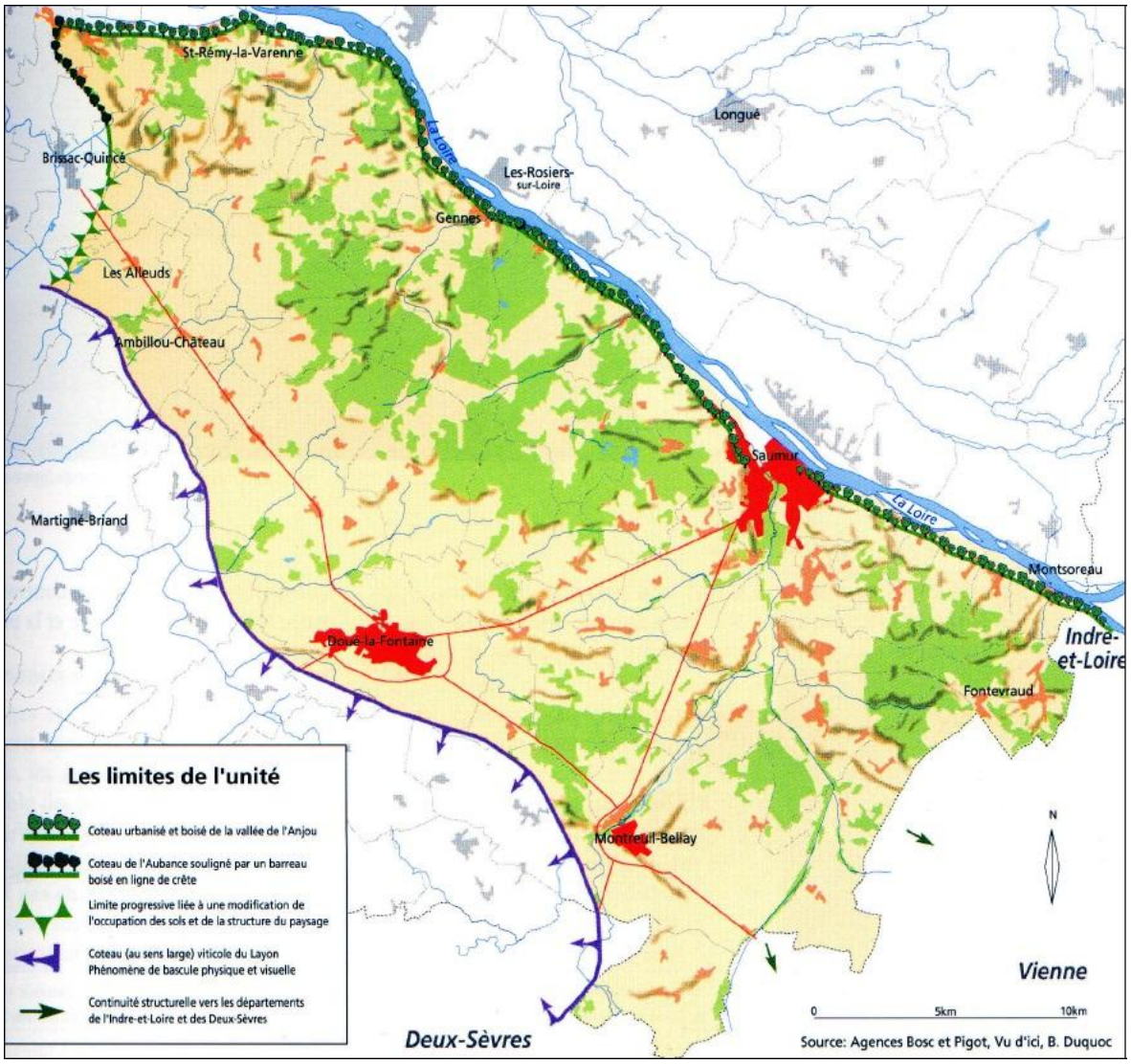


Figure 15. Unité paysagère du saumurois issue de l'atlas des paysages du Maine-et-Loire reproduite dans la thèse d'Hervé Davodeau.

32 – L'application de la CEP par le bureau des paysages

La volonté de relancer la politique des plans de paysage arrive dans un contexte ministériel particulier. Premièrement, la Convention Européenne du Paysage (CEP), adoptée par la France en 2006, prévoit un engagement des États en faveur d'une politique d'aménagement du paysage et particulièrement la formulation d'objectifs de qualité paysagère[43]. L'article 6 du chapitre 2 de la convention est plus opérationnel et incite à l'action : « *Pour mettre en œuvre les politiques du paysage, chaque Partie s'engage à mettre en place des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages* »[44]. Les plans de paysage, qui sont menés dans

[43] CEP, p.10. Les objectifs de qualité paysagère correspondent à « la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie »
[44] CEP, p. 13, https://rm.coe.int/16802f80c7

les territoires depuis plus de dix ans semblent être l'outil le plus à même de répondre à cet engagement. À la fin des années 2000 le choix est fait de stabiliser les notions paysagères d'unité, structure et élément en lien avec les atlas de paysage, un agent du ministère témoigne : « *on consolide l'atlas et après on travaille sur la démarche plan de paysage* » (entretien, avril 2024). Dans le même temps le bureau des paysages travaille avec le laboratoire LADYSS pour chercher à revoir une méthodologie des plans de paysage mais, cette recherche ne donne pas lieu à des publications. Le ministère subventionne également plusieurs programmes de recherche entre pays européens mais la collaboration avec le CNRS s'arrête et la somme allouée est fléchée sur un nouvel appel à projet plus opérationnel : celui des plans de paysage. Le constat est fait par le ministère que la politique du paysage portant sur la connaissance était particulièrement bien avancée avec la mise en place des Atlas de paysage mais il s'agit désormais d'étendre les actions pour mettre en œuvre la convention dans tous ses aspects en particulier dans la phase opérationnelle. Un agent du ministère de la transition écologique travaillant durant cette période au bureau des paysage explique : « *on s'est dit là, maintenant, il faut qu'on passe à l'aspect plus opérationnel des outils liés au paysage et, notamment, montrer que le paysage ce n'est pas uniquement protéger et préserver mais c'est aussi aménager, mais en prenant en compte les caractéristiques des paysages, d'où le fait de se référer à chaque fois à la convention européenne du paysage* » (entretien avril 2024). La CEP, rédigée à la fin des années 1990, est alors confortée dans son rôle de guide des politiques publiques du paysage.

À la fin des années 2000 deux autres événements jouent un rôle majeur : la fusion du ministère de l'Environnement avec celui des Transports et de l'Équipement, ainsi que le contexte du lancement du Grenelle de l'environnement. Si le Grenelle de l'environnement permet aux thématiques environnementales d'émerger, le paysage demeure en retrait, comme l'explique un agent du ministère : *« il y a eu toute la période de Grenelle quand même qui était assez intense et vraiment une meilleure prise en compte quand même de l'environnement.* […] *Les questions de nature en ville sont apparues à ce moment-là, les questions de trames vertes et bleues. Alors le lien avec le paysage n'était pas toujours fait* » (entretien, février 2024) quitte à produire une confusion entre paysage et écologie du paysage.

Le ministère de l'environnement quitte alors le 7ème arrondissement de Paris pour la Grande Arche de la Défense. Cette rencontre entre deux ministères, deux traditions, deux cultures modifie les façons de travailler, un agent du ministère explique avec humour : *« c'était quand même un peu un choc des cultures puisque ceux contre qui nous étions toujours ligués devenaient des collègues* » (entretien, février 2024). L'agent relativise cependant cette opposition : *« il y avait des choses intéressantes sur l'1% paysage et développement* ». Le ministère de l'Environnement depuis sa création repose sur un engagement fort de ses agents convaincus par leur mission :*« faut voir que le ministère [de l'environnement] était beaucoup des gens extrêmement un peu militants, des petites équipes mais très militantes, très investies etc…, parfois issues du milieu associatif et là on rentrait dans une administration beaucoup plus ancienne.* » (Entretien, février 2024).

Contrairement au ministère de l'environnement celui de l'équipement hérite d'une forte culture d'actions sur le territoire à toutes les échelles : *« faut imaginer que le ministère de l'équipement il y a longtemps c'était 100 000 agents quoi, parce que c'était les DDE, qu'ils géraient tout enfin du trottoir jusqu'aux infrastructures. Donc c'était une manière de faire bien particulière où l'environnement n'était pas toujours au cœur. Nous on intégrait, la DGALN, la DHUP avec une partie logement urbanisme très importante donc fallait le prendre aussi comme une chance tu vois de rentrer de l'intérieur* » (Entretien, février 2024). Le nouveau ministère récupère, notamment, les compétences liées à la planification et au paysage au sein de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP). C'est au sein de la sous-direction de l'Urbanisme réglementaire et des paysages que le Bureau des paysages et de la publicité et celui de la Planification urbaine et rurale et du cadre de vie vont être regroupés.

L'approche transversale, au sein de la sous-direction, favorise, selon un agent du ministère, les échanges entre les agents et permet de faire entrer le paysage dans le domaine de la planification. C'est dans ce contexte qu'apparaît l'objectif de la relance des plans de paysage. Un agent du ministère explique que la proximité entre les bureaux permet également un échange de pratiques comme en témoigne l'appel à projet qui s'inspire des méthodes de promotion du bureau de la planification à propos des Plans Locaux d'Urbanisme intercommunal (PLUi). Le même agent, évoquant le premier appel à projet, explique : « *quand on a fait l'appel à projet plan de paysage, on a copié l'appel à projet PLUi, qui avait été initié dans la même sous-direction en fait, c'est là où je vous dis que c'était hyper intéressant d'avoir finalement cette transversalité sur les sujets de planification* » (entretien avril 2024). Plans locaux d'urbanisme intercommunaux et plans de paysage avancent donc de front en ayant, tous deux, cette ambition de planification à une échelle locale mais dépassant le cadre de la commune. Si le dépassement des limites administratives est nouveau pour la planification réglementaire, il ne l'est pas pour les outils liés au paysage. Les atlas de paysage, bien que réalisés aux échelles départementales ou régionales, découpent l'espace en unités paysagères, ces mêmes unités constituent, selon la circulaire de 1995, la base de réalisation d'un plan de paysage puisque cette démarche en plus d'être intercommunale est « *''calée'' sur une unité paysagère pertinente* »[45]. Cette approche rappelle les expériences des précédents plans de paysage et des opérations *paysages de pays*, et permet de guider le premier appel à projet.

33 – Le premier appel à projet « plan de paysage »

En décembre 2012, la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des paysage (DHUP) diffuse un courrier à ses services en région afin de faire connaître la démarche des plans de paysage et le premier appel à projet associé. Le directeur explique dans le premier paragraphe : « *dans le cadre de l'engagement du gouvernement en faveur d'une loi-cadre biodiversité comportant un volet paysage, le ministère souhaite*

[45] Circulaire n° 95-23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages

accompagner la réflexion législative et réglementaire d'un plan de relance du paysage s'articulant notamment autour de la prise en compte du paysage dans les politiques sectorielles d'aménagement du territoire ». C'est donc à nouveau dans une logique d'expérimentation, afin de nourrir le projet de loi qui deviendra la loi Biodiversité qu'est lancé ce premier appel à projet. L'objectif est également d'institutionnaliser cette démarche qui se cherche toujours malgré une décennie d'expérimentation.

Dans ce courrier, les plans de paysages sont décrits comme « *un outil permettant d'appréhender l'évolution des paysages de manière prospective et de définir le cadre de cette évolution. Il correspond à une démarche de projet de territoire élaboré par des collectivités locales en concertation avec les acteurs de l'aménagement, partagé et porté par l'ensemble des acteurs de ce territoire* ». Dépasser le cadre communal, travailler en transversalité et associer un grand nombre d'acteurs (y compris les habitants) sont les objectifs affichés. Le ministère met en avant une particularité de la démarche *« la spécificité de cet outil réside dans le fait que ce sont les acteurs du territoire et les populations qui définissent – ensemble – des objectifs de qualité paysagère* », renvoyant ici à l'esprit de la CEP. Trois ans plus tard, la loi biodiversité est votée en 2016 mais ne retient pas les plans de paysage alors qu'elle institue les atlas de paysage et les objectifs de qualité paysagère[46]. Comme dans la loi paysage, les plans de paysage sont astreints à demeurer des démarches empiriques et les administrations semblent frileuses de proposer un texte dépassant la seule connaissance des paysages du quotidien.

Revenons, en 2013, le premier appel à projet est donc lancé et le bureau des paysages reçoit 96 candidatures (hors doublon et non recevable). Seules les régions de l'Alsace, de la Réunion et de la Guyane ne proposent pas de candidatures. Finalement 21 territoires sont lauréats du premier appel à projet en 2013, et leurs profils sont très variés, on y retrouve des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) pour la plupart mais également des communes, des Parcs Naturels Régionaux (PNR), un Établissements Publics Territoriaux de Bassin en charge de l'aménagement de la vallée de l'Authie ainsi que des structures n'ayant pas de compétence directe en aménagement du territoire comme le Pays d'Art et d'Histoire de Cluny-Tournus ou bien l'association patrimoniale de la plaine de Versailles.

La sélection, réalisée par un jury national à partir des avis des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), s'appuie sur plusieurs critères dont la pertinence du périmètre du territoire au regard d'un enjeu identifié, la méthodologie envisagée ainsi que la capacité du territoire à porter la phase opérationnelle. Une attention particulière est portée aux Parcs Naturels Régionaux, car le bureau des paysages estime que l'outil ne doit pas servir à la construction de la charte. Échelle, méthode et traductions, sont donc, déjà, les points de vigilance identifiés par les services de l'État malgré le caractère non normé des plans de paysage.

[46] Art. L. 350-1 B de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages
https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033016237

Suite au premier appel à projet, l'expérience est renouvelée tous les deux ans. La démarche reste expérimentale et permet de nourrir, en 2015, une plaquette sous forme de guide qui est éditée par le ministère. Cette brochure est l'occasion de communiquer sur les premiers retours de cette nouvelle génération de plan de paysage.

Dans le même temps le « club plans de paysage » est créé pour réaliser un partage d'expériences entre territoires lauréats. L'extranet et la lettre du club sont diffusés aux membres, permettant aux territoires lauréats d'échanger sur leurs succès et leurs difficultés. C'est également un moyen pour le ministère de partager les actualités du réseau et des conseils méthodologiques[47]. Ces deux outils en plus d'une rencontre annuelle et des ateliers permettent un dialogue régulier entre le bureau des paysages, les DREAL et les porteurs de projet. Face au succès des premières éditions l'appel à projet devient annuel à partir de 2018.

34 – l'affirmation de l'enjeu énergétique

Parmi les plans de paysage lancés suite aux premiers appels à projet, le bureau des paysages identifie la récurrence des thématiques liées à la transition énergétique. C'est pourquoi en décembre 2016 le club plans de paysage organise une journée d'échange autour du thème « plan de paysage et transition énergétique » (Pistoni, 2020). Lauréate de l'appel à projet en 2017, la communauté de communes du thouarsais choisit d'orienter son plan autour de l'enjeu énergétique et le collectif des paysages de l'après-pétrole (PAP) est associé à la démarche[48].

[47] 15 lettres seront diffusées entre décembre 2013 et novembre 2018.
[48] « Le thouarsais, laboratoire énergétique et paysager » article en ligne du Moniteur sur la démarche de la communauté de communes du thouarsais.



Figure 16. Couverture d'une plaquette de communication sur l'expérience du thouarsais réalisé par le collectif PAP. Source : https://www.paysages-apres-petrole.org/wp-content/uploads/2024/11/Paysages-apres-petrole_Frisses-Leporello.pdf

Dans le même temps, le réseau des grands sites de France (RGSF) est interpellé depuis le début des années 2000 par les territoires qui expriment leurs difficultés face à l'arrivée de promoteurs qui proposent des projets éoliens inadaptés aux paysages des sites et jugés incohérents avec les projets de territoire portés par les élus. En 2018 les élus du réseau décident d'écrire une position officielle témoignant de la multiplication des projets d'énergie renouvelable sans réelle concertation avec les acteurs des territoires et en l'absence de planification liée à l'implantation des équipements. Les territoires considèrent également que « *la réduction de la consommation énergétique doit être la priorité de l'action publique* »[49].

Les élus du réseau des grands sites approuvent en assemblée générale le 30 mai 2018 un positionnement intitulé : « Grands sites de France, éolien et transition énergétique »[50].Ce texte formalise cinq demandes : renforcer la dimension paysagère dans les document de planification (y compris dans les PCAET), garantir des zones de « respiration paysagère » en déclinant les SRADDET à l'échelle départementale, définir les zones pouvant accueillir de l'éolien en engageant des « aires d'influence paysagère », consulter systématiquement les structures gestionnaires de Grand Site de France sur les projet éolien et élargir le périmètre des enquêtes publiques et enfin organiser une concertation formalisée et permanente entre les structures gestionnaires des Grands sites de France et les services instructeurs de l'État.

[49] Grands sites de France, éolien et transition énergétique, Positionnement du Réseau des Grands Sites de France, approuvé en assemblée générale le 30 mai 2018.https://www.grandsitedefrance.com/images/stories/docs/positionnement_rgsf_eolien_et_transition_energetique_finale.pdf
[50] Ibid

En 2019, les Grands Sites de France décident avec l'État de lancer une expérimentation nationale associant le bureau des sites, le bureau des paysages et le RGSF, et à laquelle six gestionnaires participent dans le but de concilier la préservation des valeurs paysagères avec la mise en œuvre de la transition énergétique. Ces grands sites, à l'instar du Puy Mary et du Massif du Canigou, sont alors identifiés comme territoires pilotes, et permettent une capitalisation des démarches. La position du réseau des grands sites de France est actualisée en 2023 afin de prendre en compte l'ensemble des énergies renouvelables. Les grands sites de France, à l'avant-garde des démarches des plans de paysage expérimentales, se retrouve également avec les plans de paysage biodiversité puisque dès 2023 un plan de paysage biodiversité est mené, un an avant l'appel à projet porté par l'Office français de la biodiversité. La nécessité pour les grands sites de France à construire un projet de territoire pour obtenir ou renouveler leur label font des plans de paysage un outil particulièrement adapté à la construction de ce document.

En 2020 l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) vient compléter les financements du ministère en sélectionnant des plans de paysage *volet énergétique*. Il s'agit d'accompagner les territoires qui souhaitent construire un projet de développement à partir des énergies renouvelables, et particulièrement de l'éolien, afin de proposer un dialogue avec les populations et de permettre une meilleure intégration paysagère des projets d'énergie renouvelable.

ADEME

L'ADEME (Agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie), créée en 1990 est le fruit de la fusion de l'AFME (Agence française pour la maîtrise de l'énergie), l'ANRED (Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets) et l'AQA (Agence pour la qualité de l'air). Ces trois entités créées au cours des années 1970 et 1980 suite au choc pétrolier de 1993 « revendiquent une sobriété dans l'usage de l'énergie et des matières premières »[51].

L'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), s'organise aujourd'hui autour de cinq missions : accompagner et mobiliser (conseil et formation), financer (soutenir et l'expérimentation et le déploiement des solutions innovantes), partager nos expertises (guider l'action publique), faire de la prospective (apporter une vision aux politiques publiques) et accompagner la recherche.[52]

En finançant des plans de paysage *transition énergétique* l'ADEME entend proposer un outil permettant une traduction paysagère du Plan Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET) grâce à la démarche paysagère en proposant de formaliser sur le territoire les objectifs de production et d'économie d'énergie. L'entrée par le paysage est alors

[51] Histoire de l'ADEME sur le site de l'agence https://www.ademe.fr/lagence/notre-histoire/
[52] Missions de l'ADEME sur le site de l'agence

le moyen, pour les porteurs de projet, de disposer d'un outil de médiation dans un contexte où le développement de ces énergies peut provoquer des controverses voire des conflits.

L'évolution de l'outil plan de paysage vers des démarches thématisées, à travers des financements autres que ceux du ministère, se confirme avec l'appel à projet *plan de paysage biodiversité* lancé en 2024 et soutenu par l'Office Français de la Biodiversité. Quatre territoires sont lauréats du volet biodiversité : la ville de Valence, le syndicat mixte du Parc naturel régional de la Corse pour la vallée de l'Asco, l'association de préfiguration du Parc naturel régional de l'Astarac et le syndicat mixte du Parc naturel régional du Haut-Languedoc.

> L'OFB (Office français de la biodiversité) est issu de la fusion en 2020 de l'Agence française de la biodiversité (créée par loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage créé quant à lui en 1972.
>
> Sous la tutelle du ministère de la transition écologique, cet établissement public à caractère administratif est en charge de la protection et de la restauration de la biodiversité sur le territoire national. Les cinq missions de l'OFB sont : la police de l'environnement et la police sanitaire de la faune sauvage ; la connaissance, la recherche et l'expertise sur les espèces, les milieux et leurs usages ; l'appui à la mise en œuvre des politiques publiques ; la gestion et l'appui aux gestionnaires d'espaces naturels et l'appui aux acteurs et la mobilisation de la société

Bien que les plans de paysage aient, dès leur origine, une approche selon des enjeux propres au territoire, la thématisation et l'apparition des nouveaux financeurs témoignent de leur intérêt pour le paysage comme facteur d'acceptabilité sociale. Les « volets » qui complètent l'appel à projet généraliste posent cependant la question de la transversalité. Si l'entrée thématique permet d'aborder un large éventail d'enjeux sur les territoires elle oriente cependant les objectifs de qualité paysagère avant même la réalisation du diagnostic au risque de faire passer au second plan d'autres enjeux.

Entre 2013 et 2023, 180 territoires ont été lauréats (dont 19 issus de l'appel à projets plans de paysage transition énergétique) contre 119 entre 1993 et 2005. Ce nombre conséquent montre le succès de la politique de relance des plans de paysage malgré une baisse du nombre de lauréats en 2023 puisque 13 territoires se sont lancés dans la démarche contre 20 en 2022.

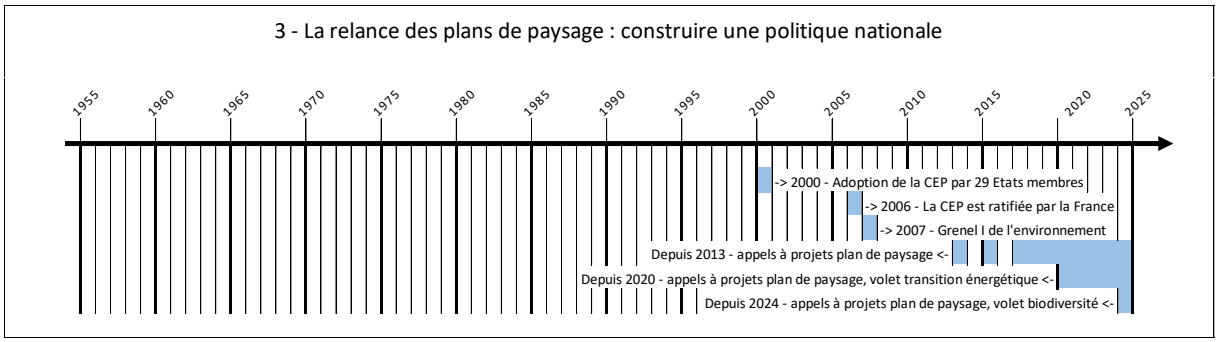


Figure 17. Frise chronologique synthétisant les dates importantes de la troisième partie.

Conclusion du chapitre 1

Héritiers d'une époque planificatrice, les plans de paysage semblent ne jamais avoir autant été en phase avec leur temps. Bien qu'apparus en 1955, ils deviennent officiellement un outil proposé par l'État en 1995. Entre les deux dates, des expérimentations portées par les paysagistes en lien avec la commande publique émergent, souvent plus proche des études paysagères que des projets opérationnels. Au début des années 1990 la méthode s'enrichie par l'arrivée d'une nouvelle génération de paysagistes. La loi paysage en 1993 et l'adoption par la France de la CEP en 2006 pousse l'État à mettre en place une politique volontariste à travers un appel à projet lui-même mobilisé dans un second plan pour répondre aux enjeux de la transition écologique.

Nous retenons de cette brève histoire des plans de paysage courant sur plus de 70 ans quelques enseignements. Le premier peut paraître évident mais est pourtant essentiel : il s'agit d'une histoire d'hommes et de femmes dont les actions, à la frontière entre enseignement, recherche, politique et technique confinent au militantisme. Chaque avancée de la politique en faveur du grand paysage est liée à des personnes convaincues par la potentialité de cette thématique et particulièrement de l'outil qui y est associé : les plans de paysage. Le deuxième enseignement est le portage ministériel à toutes les époques : que ce soit lors de la création du ministère de l'environnement en 1971, de la mise en place de la mission du paysage à la fin des années 1970, du lancement de l'appel à projet qui permit l'animation, la mise en réseau, la production de données et le financement de l'outil. Cet engagement de l'État se manifeste également par la mise en place d'une formation à destination des professionnels du paysage apportant expertise et savoir-faire pour mener les démarches localement. La place du local est le troisième aspect qui nous semble propre à l'émergence d'une politique efficace des plans de paysage : l'adhésion des territoires à la démarche paraît en effet être un facteur essentiel pour une pérennisation sur le long terme.

Enfin dans la longue trajectoire de cette démarche nous retenons également sa capacité à mobiliser les enjeux de la transition écologique. D'un outil permettant d'accompagner les mutations des territoires, les plans de paysage cherchent à mettre en cohérence le projet de territoire avec les défis toujours plus nombreux liés à la crise écologique. Mentionnons également la nécessité d'échanger hors du territoire national avec d'autres administrations et d'autres professionnels du paysage. C'est ce contexte de dialogue, principalement au niveau européen, qui a permis d'expérimenter le plan de paysage et de rédiger la CEP, donnant ensuite les clés au bureau des paysages pour construire une politique nationale.

Les plans de paysage sont porteurs de paradoxes : ils correspondent à des démarches anciennes mais sont au cœur des enjeux contemporains, ils sont portés politiquement mais non juridiquement et ont été à l'avant-garde des expérimentations mais sans réel suivi ministériel.

Cette histoire aboutit aujourd'hui à une politique des plans de paysage institutionnalisée et guidée par des textes et documents édités à diverses époques.

Elle est aujourd'hui pilotée nationalement par le bureau des paysages qui subventionne un appel à projet annuel auquel sont associés des partenaires financeurs. Les démarches sont gérées à l'échelle régionale par les DREAL et sont réalisées localement par les paysagistes dans les collectivités territoriales. Le chapitre suivant détaille les modalités de mise en œuvre de la politique des plans de paysage à l'échelle nationale.

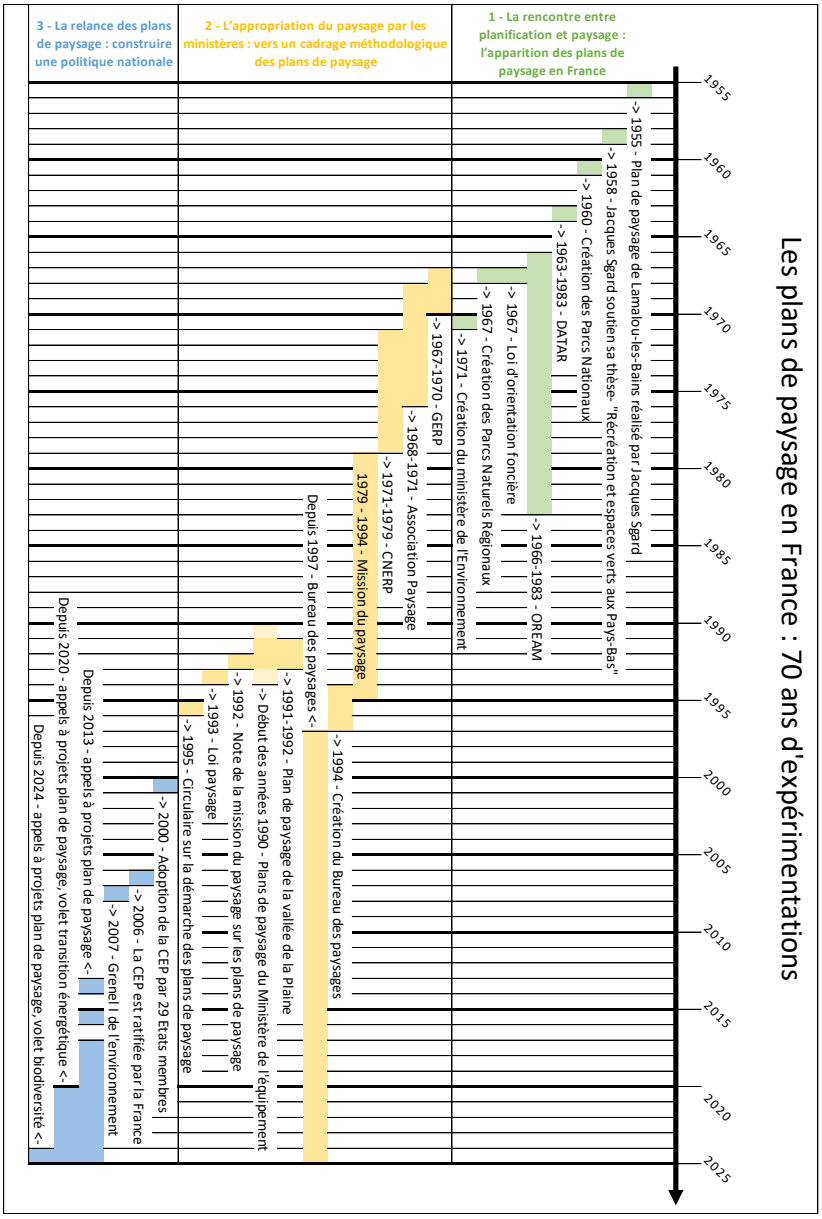


Figure 18. Frise chronologique synthétisant les dates importantes du chapitre. (Pierre-Louis Bodet, 2026).

Chapitre 2

La démarche des plans de paysage comme politique nationale

Introduction du chapitre 2

L'histoire de l'institutionnalisation des plans de paysage en France fait apparaître le rôle décisif de la transversalité entre les services au sein de l'organisation centrale du ministère, ainsi que l'importance des évolutions législatives qui ont permis de faire émerger une politique publique du paysage. Comme nous l'avons montré, les plans de paysage sont avant tout le fruit d'une succession d'expérimentations portées par des acteurs divers (professionnels du paysage, agents de l'administration centrale et des services déconcentrés) qui ont progressivement contribué à promouvoir une politique du paysage tournée vers l'action.

Afin de valoriser et de développer cet outil, le ministère de la transition écologique s'appuie désormais sur le bureau des paysages, chargé de la mise en œuvre de la politique nationale du paysage. En mobilisant un ensemble de textes, de guides et de dispositifs incitatifs, ce bureau cherche à structurer et à stabiliser la démarche des plans de paysage, dans un double objectif : augmenter le nombre de plans engagés sur les territoires et en renforcer l'efficacité opérationnelle. Cette volonté de cadrage s'inscrit cependant dans un contexte particulier, marqué par le choix assumé d'une politique peu contraignante, fondée sur l'adhésion volontaire des collectivités et la mobilisation des acteurs locaux.

Dans ce chapitre, nous cherchons à comprendre quels sont les moyens dont dispose le ministère de la transition écologique pour mettre en œuvre une politique nationale des plans de paysage, centrée sur un dispositif d'appel à projets. Pour y répondre, nous analyserons dans un premier temps l'organisation de cette politique à l'échelle nationale, en identifiant les rôles respectifs de l'administration centrale, des services déconcentrés et des partenaires institutionnels. Nous dresserons ensuite un état des lieux du corpus technique et méthodologique sur lequel s'appuie le ministère afin de proposer un cadre commun à l'action publique paysagère. Enfin, nous mettrons en évidence les différentes étapes d'un plan de paysage et les modalités de sa mise en œuvre par les paysagistes concepteurs.

Plus particulièrement, ce chapitre vise à mettre en lumière les grandes lignes de la démarche promue par l'État, ainsi que les modalités par lesquelles une politique nationale du paysage, fondée sur l'incitation et l'expérimentation, parvient à structurer des projets de territoire. Il s'agit ainsi de comprendre comment, à travers des outils souples mais fortement cadrés, le plan de paysage s'affirme comme un instrument central de l'action publique paysagère.

1 – Une politique nationale des plans de paysage structurée par l'État et mise en œuvre par un réseau d'acteurs

La politique nationale est pilotée, au sein du ministère de la transition écologique par le bureau des paysages. Son action principale en faveur de cet outil repose sur un appel à projet annuel relayé localement par les services déconcentrés du ministère. Pour mettre en œuvre cette politique, le bureau des paysages s'appuie sur un réseau d'acteurs qui agissent comme facilitateurs.

11 – Le bureau des paysages, une doctrine incitative plus que normative

Le bureau des paysages organise la politique des plans de paysage. Il se situe au sein de la sous-direction de l'urbanisme réglementaire et des paysages, laquelle dépend de la direction de l'urbanisme et des paysages, elle-même rattachée à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). L'organigramme[53] ci-dessous illustre le positionnement de la DGALN et met en évidence la proximité entre urbanisme, planification et paysage au sein de la sous-direction de l'urbanisme et des paysages.

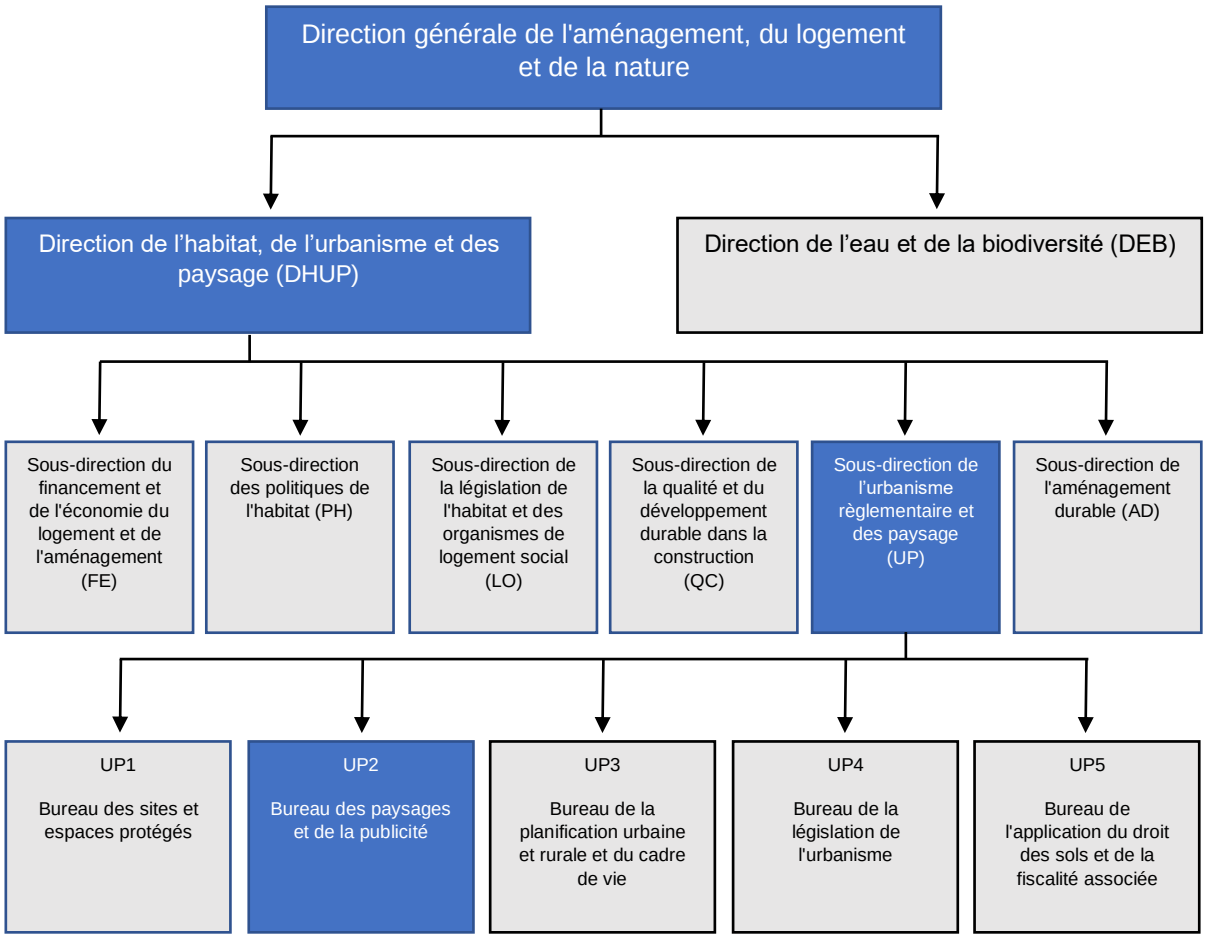


Figure 19. Entre site protégé et urbanisme réglementaire une position transversale. Organigramme de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature DGALN, février 2025.

[53] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/DGALN_Organigramme_fevrier25_0.pdf

La politique des paysages s'inscrit dans le cadre de la Convention européenne du paysage (CEP), et s'articule autour de cinq axes[54] :

- l'information et la sensibilisation du public,
- l'identification et la qualification des paysages,
- la définition des objectifs de qualité paysagère,
- l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles,
- la formation et l'éducation.

C'est au sein de l'axe intitulé « définition des objectifs de qualité paysagère » que les plans de paysage sont portés. Les deux autres outils structurants de la politique des paysages, à savoir les atlas des paysages et les observatoires photographiques des paysages s'inscrivent quant à eux dans le deuxième axe : identification et qualification des paysages. Ces trois outils s'articulent entre eux sous un triptyque complémentaire que l'on pourrait présenter ainsi : la connaissance (les atlas), l'action (les plans de paysage) et le suivi et l'évolution (les observatoires photographiques des paysages), ensemble ils constituent une boîte à outil privilégiée proposée aux territoires pour se saisir des enjeux paysagers.

Mentionnons également que la publicité, qui figure dans la dénomination du bureau, fait aussi partie de ses compétences. Ce thème fut particulièrement abordé lors de l'élaboration des textes des Grenelle de l'environnement I et II qui ont conduit à la mise en place des règlements locaux de publicité (RLP). En 2025 le bureau publie un nouveau document sous forme de guide pratique à destination des communes et EPCI exerçant les compétences de police de le publicité[55].

À la différence des autres bureaux relevant de la même sous-direction, le bureau des paysages propose un ensemble de démarche reposant sur l'adhésion volontaire des territoires. Si les atlas couvrent aujourd'hui une grande partie du territoire national, ils ne constituent pas des outils contraignants, mais visent à éclairer les autres champs de l'aménagement. De la même manière, les observatoires photographiques des paysages comme les plans de paysage reposent sur une libre appropriation locale, confirmant ainsi le caractère incitatif, et non normatif, de la doctrine portée par le bureau des paysages.

[54] Doctrine du ministère de la transition écologique sur son site « objectif paysage » https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/fondamentaux-a16.html
[55] Guide pratique la réglementation de la publicité extérieure, février 2025 https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Guide_pratique-La%20reglementation_de_la_publicite%20exterieure.pdf

12 – Les DREAL, acteurs clés du relai entre l'organisation centrale et les territoires

Pour mettre en œuvre sa politique des paysage l'organisation centrale s'appuie sur les directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL). Les DREAL représentent les services déconcentrés du ministère de la transition écologique en région. À ce titre, elles constituent l'interface opérationnelle entre l'échelon national et les territoires.

La charte des DREAL[56], ratifiée en 2014, définit cinq engagements structurants qui ancrent leur action dans une volonté d'opérationnalité :

1. Mettre en application les principes du développement durable,
2. S'inscrire dans une logique de proportionnalité dans les dossiers qu'elles portent et instruisent, contribuant ainsi à leur sécurité juridique,
3. Faciliter l'aboutissement rapide des projets et leur bonne intégration environnementale,
4. Faciliter la participation du public et contribuer à la transparence des décisions,
5. Inscrire leur activité dans une démarche de qualité.

Les DREAL jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de la politique des plans de paysage. Elles assurent le relai régional du bureau des paysages et interviennent dans l'ensemble des étapes de l'appel à projets. Elles diffusent l'appel à projet et le font connaître des acteurs locaux, elles aident les territoires à construire leur candidature, notamment pour l'identification des enjeux paysagers, le choix de l'échelle pertinente et la mobilisation des acteurs concernés.

Ce rôle de conseil se prolonge tout au long de l'élaboration des plans de paysage. Les DREAL apportent un appui technique lors du recrutement des bureaux d'études en paysage, notamment à travers la rédaction des cahiers des clauses techniques particulières (CCTP). Elles sont également associées aux comités de pilotage, veillant ainsi à la bonne appropriation de la démarche par les acteurs locaux. Le rôle des services déconcentrés apparaît ainsi essentiel dans la politique des plans de paysage. En intervenant à chaque étape de la démarche, ils deviennent les interlocuteurs privilégiés des territoires lauréats, leur permettant de construire leur candidature, de monter les appels d'offres et de veiller au bon déroulement de la démarche.

Les DREAL jouent également un rôle d'évaluation et de suivi, puisqu'elles attribuent la seconde tranche de financement de l'appel à projets conditionnée à la livraison du document final. Des disparités existent cependant selon les régions : les chargés de mission paysage au sein des DREAL exercent souvent d'autres missions, telles que l'inspection des sites. La participation à l'ensemble des comités de pilotage, sur des territoires parfois très étendus, peut ainsi s'avérer difficile. Dans certains territoires, les

[56] Charte signée en 2014 définissant le rôle des DREAL. En Île de France il s'agit de la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT). En Outre-Mer : de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL). https://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/charte-d-engagements-des-dreal-a8744.html

DREAL s'appuient également sur les directions départementales des territoires (DDT)[57] en mobilisant notamment l'expertise des paysagistes conseils.

13 – Un réseau institutionnel en appui : les acteurs partenaires de la politique des plans de paysage

Les services de l'État, qu'il s'agisse de l'administration centrale ou de ses services déconcentrés, s'appuient sur un réseau d'acteurs qui, par leurs pratiques, agissent directement ou indirectement sur les paysages. Ces partenaires mobilisent des ressources financières, techniques ou humaines au service de la politique des plans de paysage.

À l'échelle locale, plusieurs structures institutionnelles jouent un rôle actif en faveur de la qualité paysagère, notamment les syndicats mixtes. Les Parcs naturels régionaux (PNR), à travers leur charte, et les Grands Sites de France (GSF), par le biais de leur projet de territoire, constituent des acteurs particulièrement impliqués. En mobilisant leurs réseaux respectifs, ces organismes contribuent à faire connaître la démarche des plans de paysage. Ils apportent également un appui technique déterminant pour le montage des dossiers de candidature, ce qui explique que les GSF et les PNR soient particulièrement bien représentés parmi les lauréats des appels à projets.

À l'échelle nationale, ces deux réseaux jouent également un rôle de pilotage et d'expérimentation de certaines actions. Ainsi, le réseau des Grands Sites de France a expérimenté les plans de paysage « transition énergétique » avant le lancement de l'appel à projets thématique correspondant. Ces initiatives nourrissent le corpus d'expérimentations mobilisé par le ministère de la transition écologique, contribuant à l'évolution progressive des outils et des démarches proposées aux territoires.

Les démarches pilotes autour des plans de paysage thématiques sont également alimentées par des structures engagées dans la promotion de la transition écologique. Celles-ci interviennent en constituant des réseaux d'acteurs spécialisés, en proposant un renforcement conceptuel de l'articulation entre paysage et énergie, et en élaborant des outils de médiation. Ainsi, la chaire « Paysage et énergie » de l'École nationale supérieure de paysage de Versailles contribue, à travers l'organisation de colloques et la publication de travaux à destination des professionnels et des porteurs de projets, à mettre en avant l'importance de la dimension paysagère dans la transition énergétique. En 2022 elle réalise l'ouvrage intitulé *Imagier paysage-énergie, l'évolution des paysages en France : quelle place pour l'énergie ?* qui propose notamment une mise en récit de l'évolution des paysages en lien avec l'énergie, en mobilisant des scénarios prospectifs.

Le collectif « Paysages de l'après-pétrole » constitue quant à lui un think tank dont l'objectif est « *de redonner durablement à la question du paysage un rôle central dans les politiques d'aménagement du territoire, dans un contexte de transition*

[57] Les DDT qui se situe sur des territoires côtiers prennent le nom de Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM).

énergétique »[58]. Le collectif produit des articles au sein de sa revue « signé PAP »[59] ainsi que des ouvrages de référence. Il développe également l'outil ETAPE Paysage, dont l'objectif est de construire collectivement, pour un territoire donné, un paysage désirable. Cet outil est mobilisé de manière récurrente dans l'élaboration des plans de paysage transition énergétique, en associant les acteurs locaux à la définition de scénarios partagés. Ces acteurs s'inscrivent par ailleurs dans des réseaux nationaux de coopération, tels que le réseau CLER[60], qui favorise la mise en relation des acteurs de la transition énergétique et du paysage.

Ces exemples illustrent la double posture de ces partenaires vis-à-vis des plans de paysage : ils agissent à la fois comme pilotes d'expérimentations, notamment pour les plans de paysage thématiques, et comme relais territoriaux, mobilisant l'outil des plans de paysage au service des projets locaux de transition et d'aménagement.

Alors que les premiers appels à projets reposaient sur un financement unique assuré par le bureau des paysages, l'évolution du dispositif s'inscrit progressivement dans une logique de réseau institutionnel, avec la mise en place de partenariats à partir de 2020, puis leur consolidation en 2024. Depuis 2020, l'Agence de la transition écologique (ADEME) est ainsi associée à l'appel à projets pour financer les plans de paysage « transition énergétique », tandis que depuis 2024, l'Office français de la biodiversité (OFB) soutient les plans de paysage thématique biodiversité. Ces partenariats traduisent un élargissement de la politique des plans de paysage à d'autres champs de l'action publique environnementale.

L'appropriation de la démarche thématisée s'effectue dans une logique d'expérimentation, comme l'explique un agent de l'ADEME à propos du premier appel à projet : « *2020 c'est un peu un pari* […] *on essaye de voir ce que ça donne* » (entretien, mars 2024). Plus qu'un véritable outil d'aménagement les plans de paysage sont mobilisés pour leur capacité à faire dialoguer les acteurs dans un domaine où les controverses sont nombreuses. Les élus sont en effet confrontés aux objectifs nationaux en termes de production d'énergie renouvelable, aux sollicitations des développeurs, à l'engouement de certains propriétaires fonciers ainsi qu'aux réticences des populations. C'est d'ailleurs l'argument du paysage qui est souvent mobilisé par les opposants aux projets comme le montre un article du journal Ouest-France du 31 mai 2025 à propos du projet de parc éolien en baie de Morlaix dont le

[58] Présentation du collectif sur son site internet.
https://www.paysages-apres-petrole.org/
[59] Les Signés PAP sont accessibles sur le site internet du collectif.
https://www.paysages-apres-petrole.org/signes-pap
[60] L'association se définit ainsi : « *Le réseau Cler est une association nationale qui rassemble près de 300 structures engagées dans la mise en œuvre d'une transition énergétique à la fois juste et ambitieuse. Son objectif : accélérer la transition énergétique à l'échelle locale, nationale et européenne.* ».
https://cler.org/association/qui-sommes-nous/

titre est suffisamment explicite : « ‘’Il va massacrer le paysage’’ *: 250 manifestants contre le projet de parc éolien en baie de Morlaix* »[61].

Les succès des démarches lancées par l'ADEME poussent l'OFB à se saisir également de l'outil. L'objectif, dans ces plans de paysage, est de mobiliser l'entrée par la biodiversité pour aborder un ensemble de thématiques touchant à la gestion forestière, à l'agriculture ou à la nature en ville. Le plan de paysage devient également un moyen pour faire connaître les enjeux liés à l'érosion de la biodiversité : « *pour* [que les collectivités] *en aient conscience, l'entrée par les paysages peut être une bonne option* » (un agent de l'OFB, entretien, mai 2025).

La thématisation des appels à projets permet au ministère de diversifier et de partager le financement de la démarche des plans de paysage. Cette thématisation pourrait toutefois sembler contradictoire avec le caractère transversal du paysage, à moins qu'elle ne constitue une porte d'entrée permettant d'aborder ensuite d'autres politiques sectorielles. C'est d'ailleurs ce qui était déjà à l'œuvre dans les premiers appels à projets, pour lesquels le bureau des paysages proposait des entrées thématiques (eau, agriculture, espace public, etc.). Avec ces nouveaux plans de paysage, une double lecture peut ainsi être proposée : le paysage sert d'outil de dialogue et de médiation pour aborder une thématique spécifique (énergie, biodiversité), tandis que les enjeux propres à ces thématiques offrent une occasion d'aborder le paysage dans sa globalité et d'en renforcer la reconnaissance auprès des acteurs locaux.

14 – L'appel à projets, levier central de mise en œuvre et de cadrage des plans de paysage

Pour mettre en œuvre la politique des plans de paysage, le bureau des paysages mobilise deux formes d'action : un appel à projets permettant de financer une partie des études pour un nombre restreint de lauréats, ainsi qu'un dispositif de partage d'expériences sous la forme d'un réseau : le Club plans de paysage. L'appel à projets vise à apporter un soutien financier aux territoires lauréats. Ce dispositif, en place depuis 2013, s'organise en plusieurs temps. Le lancement de l'appel en début d'année est relayé dans les territoires par les DREAL et les DDT(M). Ces services déconcentrés assurent le lien avec les acteurs locaux, en apportant une aide technique au montage des dossiers de candidature. La collecte des candidatures est réalisée par les DREAL, qui émettent un avis sur les dossiers déposés.

Jusqu'en 2024, la sélection des lauréats s'effectuait en deux étapes au sein du ministère. La première reposait sur l'analyse des dossiers par un comité technique, composé notamment d'agents des DREAL et des CEREMA, chargé d'émettre un avis sur les candidatures. La seconde consistait en la sélection par un jury, réunissant des représentants des partenaires institutionnels, des enseignants-chercheurs des écoles de paysage, ainsi que des représentants des PNR, de l'Association des Maires de

[61] Article Ouest France du 31 mai 2025 https://www.ouest-france.fr/economie/energie/energie-eolienne/il-va-massacrer-le-paysage-250-manifestants-contre-le-projet-de-parc-eolien-en-baie-de-morlaix-12404bba-3e04-11f0-9838-46aa9b466e5f

France, de l'ANCT et des CAUE. Leur mission était de juger de la solidité des candidatures, de les hiérarchiser et de les sélectionner.

Dans ce cadre, bien que le ministère encourage les candidatures portées à l'échelle intercommunale et adossées à un document de planification, des territoires communaux, a priori plus fragiles, ont également pu être retenus. La pluralité des membres du jury, chacun portant une attention particulière aux territoires qu'il représente, a contribué à la diversité des profils de lauréats. En 2025, le bureau des paysages fait le choix de ne conserver que le comité technique, estimant que le jury reprenait largement ses conclusions et que sa suppression permettait d'éviter des situations de juges et parties (entretien avec un agent du ministère, octobre 2025).

Depuis la thématisation des appels à projets, les lauréats se répartissent en trois catégories : plans de paysage généralistes, plans de paysage « transition énergétique » et plans de paysage « biodiversité ». Bien que les financements associés à ces trois volets soient de nature différente, les candidatures sont analysées selon des modalités communes. Jusqu'en 2023, le financement s'élevait à 30 000 euros par lauréat, versés en deux temps. Depuis l'appel à projets de 2024, le bureau des paysages offre la possibilité de porter ce montant à 60 000 euros pour des candidatures jugées particulièrement abouties au regard des moyens mis en place par la structure. Les plans de paysage thématiques peuvent, quant à eux, bénéficier de financements plus élevés en fonction des enjeux présentés.

La démarche même de l'appel à projets permet un cadrage de plus en plus précis des attentes institutionnelles, au fil des retours d'expérience. En 2015, le règlement comptait deux pages et reposait sur deux critères principaux : « les enjeux du territoire » et « la démarche méthodologique et la gouvernance ». Dix ans plus tard, en 2025, le règlement, désormais long de six pages, met en avant quatre critères de sélection : la qualité du projet, la gouvernance et la coordination, la réalité de la co-construction citoyenne et le caractère opérationnel du projet. Une annexe spécifique à la participation citoyenne est également ajoutée. Cette évolution témoigne de l'adaptabilité de l'appel à projets, qui permet un ajustement permanent du cadrage en fonction des priorités politiques et des enseignements tirés des démarches antérieures. Les appels à projets successifs traduisent ainsi une montée en exigence progressive afin d'encourager à une meilleure construction des candidatures.

15 – Du pilotage national à l'initiative régionale : les limites d'un réseau sans animation centrale

Le premier appel à projets coïncide avec la création du Club plans de paysage en 2013. Cette forme d'échange, inspirée du Club PLUi créé en mars 2012[62], a pour objectif d'apporter un soutien technique à une démarche encore émergente, qui dispose alors de peu de ressources méthodologiques formalisées. Le club est animé à l'échelle nationale avec le soutien de Capgemini Consulting et du CEREMA. Il est lancé officiellement par le bureau des paysages le 21 janvier 2014, à destination des

[62] https://www.planif-territoires.logement.gouv.fr/qu-est-ce-que-le-reseau-planif-territoires-a25.html

lauréats du premier appel à projets, et s'accompagne de la création d'une lettre d'information.

Dans le premier numéro, daté de décembre 2013, Aude Leday-Jacquet, cheffe du bureau des paysages et de la publicité, précise l'objectif du club : « *accompagner et mettre en réseau les intercommunalités, groupements de collectivités et autres structures, ainsi que les services de l'État, dans leur démarche de plan de paysage* »[63]. Le club vise également à capitaliser les expérimentations locales afin de « préciser la méthodologie » et de permettre, à terme, la formulation d'objectifs de qualité paysagère sur l'ensemble du territoire.

Ce partage d'expériences permet au bureau des paysages de produire et diffuser des notes et fiches méthodologiques, destinées à accompagner la réussite des plans de paysage. Entre 2013 et 2018, de nombreuses fiches méthodologiques sont ainsi élaborées, traduisant une phase active de capitalisation. En 2015, certains territoires non lauréats sont également associés aux travaux du club, confirmant son rôle d'espace ouvert d'échanges et de diffusion des pratiques.

Le club constitue ainsi un espace de rencontres entre territoires, services de l'État et partenaires, favorisant la montée en compétence collective autour des plans de paysage. Toutefois, à partir de 2019, l'animation nationale du club s'essouffle : la lettre d'information n'est plus publiée et les rencontres nationales se limitent à une journée annuelle, principalement consacrée à l'annonce officielle des territoires lauréats de l'appel à projets.

En définitive, l'arrêt progressif de l'animation nationale du club correspond à la fin de la phase d'expérimentation des plans de paysage. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette évolution : l'augmentation du nombre de lauréats, rendant le suivi plus complexe, ainsi que la fin de la mission confiée à un prestataire externe pour l'animation du réseau traduisant un soutien plus faible du ministère aux plans de paysage généralistes. Les plans de paysages thématiques ont pu bénéficier de séminaires spécifiques en 2023 et 2025[64].

L'expérience se poursuit cependant à l'échelle régionale. Certaines DREAL maintiennent des dynamiques de réseau, en animant des journées de partage d'expériences. Ainsi, le Club Sud-Ouest anime un blog[65] et organise chaque année des rencontres réunissant les territoires des régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine autour des plans de paysage. D'autres DREAL, comme celles de Normandie[66] ou de

[63] https://www.e-lettre.developpement-durable.gouv.fr/la-lettre-du-club-plans-de-paysage-2013-2018/annee-2013/001/rubrique25478.html
[64] Programme de la journée plan de paysage et transition énergétique du 16 décembre 2025 : https://cler.org/journee-plans-de-paysage-de-la-transition-energetique/
[65] Blog du club sud-ouest : https://clubsudouestplanpaysage.wordpress.com/
[66] https://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20240209_programme_colloque-paysages2024-v06.pdf

Bretagne[67], organisent également des événements visant à valoriser et mutualiser les retours d'expérience.

À l'échelle nationale, les résultats des appels à projets sont désormais annoncés à l'automne sans événement spécifique. Tous les deux ans les lauréats sont invités à la cérémonie de remise du Grand Prix National du Paysage (GPNP) où un focus est fait sur les plans de paysage. Si le club animé nationalement constituait un élément structurant de la politique des plans de paysage, il n'est aujourd'hui plus porté de manière continue à cette échelle, laissant place à des dynamiques plus territorialisées. Pour autant des ressources méthodologiques produites par le ministère existent et continuent d'orienter la politique nationale.

[67] https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/journee-regionale-en-quete-de-paysages-a5727.html

2 – Une démarche méthodologique cadrée par le ministère

Si aucune loi ne régit directement les plans de paysage ils font cependant l'objet de différents guides à destination des porteurs de projet. Construits pour la plupart sur des retours d'expériences ils agissent comme compilateurs des facteurs de réussite et d'échec en cherchant à définir les étapes de la démarche sans pour autant être contraignants.

21 – La Note de la mission du paysage de 1992, une démarche partenariale avant tout

Le premier document ministériel relatif aux plans de paysage que nous avons pu identifier est une note intitulée « Points de vue de la mission du paysage sur les plans de paysage ». Datant du 11 septembre 1992, elle propose une analyse fondée sur les premières expérimentations menées en France. La note définit le plan de paysage comme *« l'expression d'un projet de création de paysage contemporain de qualité ou de promotion de la qualité paysagère d'un espace, se traduisant par un ensemble de propositions d'opérations concrètes sur le terrain* ». Les auteurs précisent que les plans de paysage concernent des territoires « relativement vastes », pouvant être cadrés par des limites administratives (communes ou groupements de communes) ou les dépasser, comme dans le cas d'itinéraires, de parcs naturels ou de bassins versants. Cette souplesse d'échelle constitue un premier marqueur du caractère partenarial de la démarche.

La note identifie cinq phases constitutives du plan de paysage. Une première phase repose sur une étude paysagère débouchant sur un « *parti d'aménagement* », incluant un programme d'actions. Cette étude est ensuite présentée à l'ensemble des aménageurs afin d'ajuster le parti retenu et de permettre son appropriation collective. Vient ensuite la constitution et l'animation d'un groupe de travail. La phase d'action débute par la signature d'une charte paysagère, énonçant des engagements contractuels entre les différents acteurs, avant la mise en œuvre de cette charte, reposant sur une animation soutenue. À ce titre, la note évoque l'organisation d'une « *journée paysage* » annuelle permettant de faire le point sur l'avancement des actions.

La mission du paysage formule par ailleurs neuf remarques relatives à la démarche. Une première série porte sur la méthode. Il est ainsi indiqué que tout acteur du territoire peut porter la démarche, quelle que soit l'échelle, seul le niveau de précision de l'étude variant en fonction de la taille du territoire. La priorité est donnée à la capacité de convaincre et de fédérer les partenaires, plutôt qu'à une stricte hiérarchie institutionnelle. La dimension temporelle est également centrale : le plan de paysage est conçu comme un document évolutif, appelé à s'adapter au degré d'implication des partenaires et à l'avancement des actions. Il est recommandé que les paysagistes puissent intervenir à nouveau dans les deux années suivant l'étude initiale afin de réaliser un point d'étape avec l'animation locale. Ce suivi doit être complété par un observatoire photographique des paysages, permettant de saisir les évolutions et d'évaluer les actions engagées. Un second ensemble de remarques porte sur les

valeurs portées par la démarche. Le plan de paysage est présenté comme un projet social, technique et culturel, devant ouvrir le débat sur les « *valeurs qui sous-tendent le développement économique* ». La note souligne enfin qu'il est plus aisé de construire la démarche à partir des points d'accord que des désaccords.

Cette note dépasse ainsi la simple formalisation d'éléments méthodologiques. Elle pose les bases d'un plan de paysage conçu comme un projet de territoire, dont l'échelle, le portage et les modalités d'action dépendent étroitement des acteurs mobilisés. La dimension partenariale apparaît dès lors comme un principe structurant de la démarche, au cœur de la définition initiale du plan de paysage.

22 **– Repères 93 : vers un cadrage méthodologique opérationnel du plan de paysage**

En 1993 le ministère de l'équipement publie une plaquette témoignant des expériences menées au sein de ce ministère (cf chapitre 1). Dans cet ouvrage, plusieurs paysagistes de référence, parmi lesquels Alexandre Chemetoff, Alain Mazas et Alain Marguerit, livrent leurs retours d'expérience. La démarche de projet y est structurée autour de trois étapes principales : comprendre et faire comprendre le paysage, exprimer un projet d'évolution, et définir un programme d'action. Si ce guide va moins loin que la note de la mission du paysage sur les aspects de concertation, il propose en revanche un cadrage méthodologique plus opérationnel.

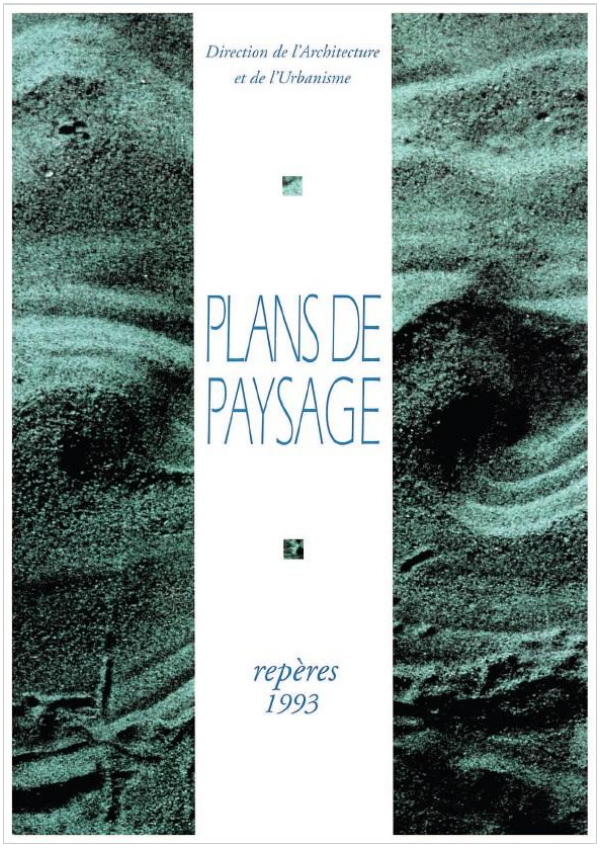


Figure 20. Couverture du guide repères 1993. Ministère de l'équipement, 1993.

Plusieurs éléments méthodologiques sont ainsi précisés. Concernant les objectifs du plan de paysage, la publication met en avant le caractère opérationnel de l'outil qui « *a pour ambition de les* [les décideurs locaux] *conduire à partager une analyse des enjeux d'un territoire et à traduire en action une volonté commune d'évolution* ». Le document distingue clairement les plans de paysage des chartes de paysage, ces dernières ayant vocation à être signées lorsqu'un consensus existe déjà *« sans forcément conduire dans sa totalité la démarche du plan de paysage* ». Il précise également que le plan de paysage ne correspond pas exclusivement à une démarche de connaissance, qui relèverait « *davantage d'une méthodologie analytique d'inventaire* ».

Au fil des pages, la Direction de l'architecture et de l'urbanisme (DAU) précise la nature de l'outil, présenté comme une « *démarche de projet reposant sur sa capacité à entraîner l'adhésion de l'ensemble des partenaires* ». Cette démarche se décline en trois étapes : le diagnostic, l'expression du projet d'évolution et la définition d'un programme d'action. La question de l'échelle est également précisée : le plan de paysage vise à répondre à un ou plusieurs enjeux correspondant à une *« entité pertinente au regard d'une logique paysagère* ». Cette logique, « *par nature différente de celle des découpages administratifs* », conduit le plan de paysage à couvrir *« presque toujours un territoire intercommunal* » (p. 3). Le caractère intercommunal est ainsi affirmé, sans pour autant renvoyer systématiquement à l'intercommunalité en tant qu'EPCI.

Pour lancer la démarche, la constitution d'un comité de pilotage est préconisée. Celui-ci est composé d'élus des collectivités concernées, de représentants de l'État et, selon les enjeux, d'autres partenaires tels que des chambres consulaires ou des associations. Le comité de pilotage est conçu à la fois comme un lieu d'échanges et un espace de pédagogie, tandis que la maîtrise d'œuvre est confiée à un paysagiste chargé de conduire l'étude. Le diagnostic vise principalement à produire une connaissance partagée du territoire entre le comité de pilotage et le paysagiste. Dans la définition des enjeux, la maîtrise d'œuvre accompagne l'émergence progressive du projet, en articulant analyse paysagère et intentions d'évolution.

Enfin, trois types d'actions sont distingués : les actions réglementaires, les actions opérationnelles et les actions pédagogiques et de communication. Les actions réglementaires permettent « *de se doter des moyens juridiques de prise en compte du projet et de concrétiser l'engagement des collectivités locales* ». Elles peuvent se traduire par la révision de documents d'urbanisme (schéma directeur, POS), par des classements de site, des directives paysagères ou encore des ZPPAU[68]. Les actions opérationnelles regroupent des « *actions de requalification, d'aménagement paysager, de gestion du paysage, mais aussi de recomposition ou de création du paysage* », en

[68] Les ZPPAU (Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain) sont créées par la loi du 7 janvier 1983, elles deviennent ZPPAUP (Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager) avec la loi Paysage du 8 janvier 1993. La loi du 12 juillet 2010 crée les AVAP Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine) de nouvelles zones de protection deviennent des AVAP (Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. Les ZPPAUP d'avant 2010 et les AVAP deviennent des SPR (sites patrimoniaux remarquables) avec la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

insistant sur la nécessité de définir précisément les modalités de mise en œuvre, notamment en matière de pilotage et de financement. Enfin, les actions pédagogiques et de communication visent à faire connaître la démarche du plan de paysage et à sensibiliser le grand public, dans l'objectif d'une « *meilleure prise en compte du paysage par l'ensemble de la population et des acteurs économiques* ». L'ensemble de ces recommandations contribue à renforcer la vocation opérationnelle du plan de paysage, tout en laissant en arrière-plan les dimensions les plus partenariales développées dans la note de 1992.

23 – Mettre en œuvre la politique du paysage : le rôle structurant mais peu prescriptif de la circulaire de 1995

La circulaire n° 95-23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages constitue le seul texte officiel présentant explicitement la démarche des plans de paysage. Faisant suite à la loi Paysage votée en 1993, la circulaire témoigne de *« la volonté du Gouvernement de conduire une politique du paysage qui porte à la fois sur la protection des espaces remarquables et la prise en compte globale des paysages comme éléments essentiels de la qualité de la vie* ».

Le texte s'organise en trois grandes parties. La première porte sur les instruments de connaissance, regroupant notamment les observatoires photographiques des paysages, l'identification des unités paysagères recommandée à l'échelle départementale, ainsi que des outils abordant les paysages de manière indirecte, tels que les ZNIEFF ou Natura 2000. La deuxième partie concerne les instruments à portée réglementaire, parmi lesquels figurent le code de l'urbanisme, la loi de 1930, les ZPPAUP et les directives prévues par l'article 1er de la loi du 8 janvier 1993. Enfin, la troisième partie est consacrée aux démarches partenariales, incluant les plans de paysage, les contrats pour le paysage et les labels. Les plans de paysage y sont définis comme *« une démarche de projet qui a pour ambition de maîtriser l'évolution des paysages sans cantonner la réflexion dans le seul cadre juridique et administratif ni sur les seuls espaces remarquables* ». Présentés comme une vision dynamique du territoire, ils sont menés à l'échelle intercommunale et « *calés sur une unité paysagère pertinente* ».

Trois étapes structurent la démarche. La première, intitulée « comprendre et faire comprendre le paysage », correspond à la phase de diagnostic et vise à établir une culture commune du paysage. La deuxième étape consiste en l'élaboration du projet, avec la définition d'un « *parti d'évolution* » fixant des objectifs de préservation et de dynamique ; elle correspond aujourd'hui à la formulation des objectifs de qualité paysagère. La dernière étape porte sur l'élaboration d'un programme d'action en lien avec les partenaires - État, collectivités territoriales et acteurs économiques - et doit intégrer des actions réglementaires, opérationnelles et pédagogiques.

La circulaire pose ainsi les fondements de la démarche des plans de paysage : trois étapes d'élaboration, trois formes de traduction de l'action et la mobilisation de partenaires institutionnels. Toutefois, la place des populations n'y est pas explicitement abordée : il est seulement indiqué que les trois étapes s'appuient sur « *la mobilisation*

des acteurs au sein d'un comité de pilotage ». De même, la forme du livrable n'est pas précisée, les supports tels que cartes, croquis ou scénarios n'étant pas définis. La circulaire laisse ainsi une large marge d'interprétation aux acteurs locaux, confirmant le caractère souple et peu prescriptif du dispositif.

24 – Le guide des plans de paysage, des chartes et des contrats un cadrage méthodologique stabilisé

Publié en avril 2001 par le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, le Guide des plans de paysage, des chartes et des contrats, écrit par le paysagiste Bertrand Folléa, constitue une étape majeure dans la formalisation de la démarche des plans de paysage. Il s'inscrit dans la continuité des textes fondateurs des années 1990 et propose une méthode complète et structurée, fondée sur les retours d'expérience accumulés depuis les premières expérimentations. L'ouvrage s'articule autour de deux grandes parties : la première, intitulée « Pourquoi un plan de paysage », et la deuxième, « Le plan de paysage : quel contenu et quel déroulement ».

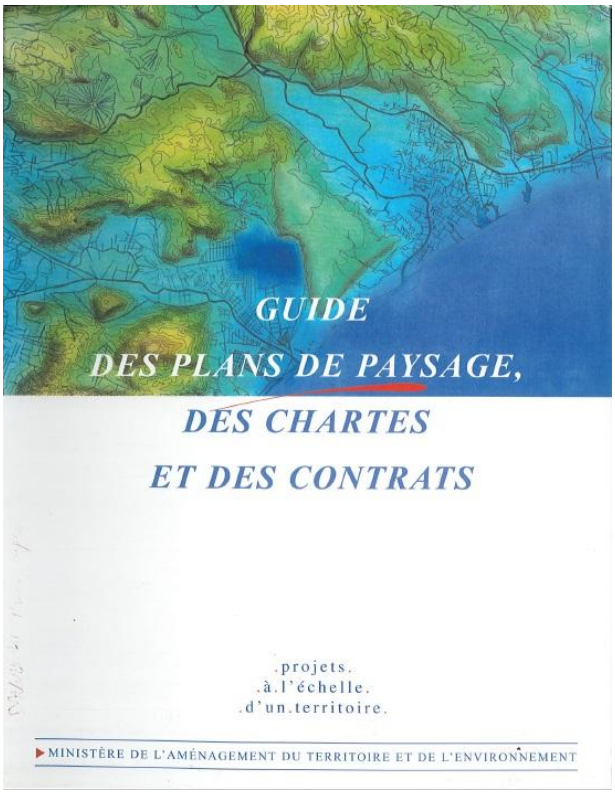


Figure 21. Couverture du guide des plans de paysage, des chartes et des contrats, Bertrand Folléa, 2001.

Dans sa préface, Christine Barret, Directrice de la Nature et des Paysages au ministère, rappelle le contexte ayant conduit à l'émergence des plans de paysage. Elle souligne que cet ouvrage s'appuie sur les démarches expérimentales menées après *Plans de paysages – repères 1993* et que, si la circulaire de 1995 avait distingué plans de paysage et contrats de paysage, cette distinction « *s'est dissoute dans la réalité des projets de territoire et des attentes de notre société* ». Selon elle, les plans de paysage sont avant tout un outil permettant de définir des objectifs de qualité

paysagère et de les traduire en interventions concrètes, faisant de ces documents des « *outils de mise en espace de projets de territoire* ».

Le guide insiste sur la nécessité d'intervenir activement dans la transformation des paysages, non pour les figer, mais pour en accompagner les dynamiques. Alors que le paysage était historiquement le résultat involontaire des actions humaines, les mutations contemporaines (urbanisation, mobilité, remaniement des espaces agricoles) s'accélèrent et se multiplient sous l'effet de nombreux acteurs. Le plan de paysage est présenté comme un outil permettant de produire des connaissances partagées, un diagnostic et des orientations communes, afin de redonner du sens à l'évolution des territoires. Comme le souligne Folléa : « *Le projet de paysage aide à donner du sens aux aménagements : il propose les clefs d'une inscription qui fait sens dans l'écriture de la terre qu'est le paysage*. ».

Le plan de paysage est conçu comme une démarche de projet visant à « *agir à dessein plutôt que laisser faire* ». Il ne s'agit plus de considérer le paysage comme un simple décor ou un produit involontaire, mais comme l'expression d'un projet partagé, s'inscrivant dans l'histoire et l'identité des lieux. L'outil permet également d'articuler les différentes échelles d'intervention et les instruments associés, garantissant la cohérence du projet sur l'ensemble du territoire.

Sur le plan méthodologique, le guide stabilise une démarche en quatre phases :

- *La connaissance et le diagnostic* : constituer une base de connaissance sensible et argumentée du territoire, à partir du terrain, des études existantes et des débats au sein du comité de pilotage. Il s'agit d'identifier les unités et valeurs paysagères ainsi que les dynamiques d'évolution, afin de construire des ponts entre connaissance et action.

- *Les objectifs et actions possibles* : définir un parti d'aménagement, des objectifs de qualité paysagère et les pistes d'intervention, réglementaires, opérationnelles ou pédagogiques.

- *La stratégie et le programme d'actions* : hiérarchiser et planifier la mise en œuvre des actions dans l'espace et dans le temps.

- *L'animation et la mise en œuvre* : assurer le suivi et l'appropriation progressive par les acteurs, par le biais de dispositifs d'accompagnement et de mobilisation.

Le rôle des acteurs est largement détaillé. Le comité de pilotage est présenté comme garant du portage politique et de la cohérence du projet, tandis que le paysagiste maître d'œuvre est chargé de la synthèse, de la formulation du projet et de l'accompagnement des débats. La figure de l'animateur est également mise en avant comme essentielle pour faire vivre le projet dans la durée.

Enfin, le guide insiste sur les différentes formes de traduction du plan de paysage : réglementaire, à travers les documents d'urbanisme ; opérationnelle, via des projets localisés, des chartes et des contrats de paysage ; et pédagogique, par des actions de sensibilisation et de formation. L'ensemble témoigne d'une volonté de faire du plan

de paysage un outil durable, transversal et évolutif, capable de s'adapter aux spécificités des territoires tout en reposant sur un cadre méthodologique stabilisé.

25 - La plaquette 2015 - 2017 : faire du plan de paysage un outil politique du cadre de vie

La plaquette *Le plan de paysage, agir pour le cadre de vie* s'inscrit dans une logique de diffusion, de clarification et de légitimation politique du plan de paysage suite aux premiers appels à projet. Elle s'adresse prioritairement aux élus et aux acteurs locaux, en proposant une lecture accessible et synthétique de la démarche.

> Les deux éditions de janvier 2015 et d'octobre 2017 sont quasiment similaires.
>
> Alors que l'édition de 2015 présente au début de la plaquette un édito de la Ministre Ségolène Royal, celle de 2017 reprend ce même texte sous forme d'introduction et supprime la fin où elle encourage les territoires à se réunir au sein du club plans de paysage ainsi que sa signature, (Ségolène Royal n'étant plus Ministre).
>
> La version de 2017 ajoute à la frise chronologique des lois ayant trait au paysage (page 7), dont la loi pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages.

Le document affirme clairement que l'échelle intercommunale constitue l'échelle institutionnelle la plus pertinente pour formuler les objectifs de qualité paysagère, tout en reconnaissant que des démarches communales peuvent se justifier par la singularité de certains territoires. Cette position confirme l'ancrage du plan de paysage dans une logique de projet de territoire intercommunal, tout en restant adaptable aux contextes locaux.

La plaquette insiste également sur le portage politique de la démarche. Si l'initiative d'un plan de paysage peut provenir de collectifs, d'habitants, d'acteurs économiques ou d'associations, le portage revient aux élus du territoire concerné. Selon l'échelle retenue, ce portage peut être assuré par des EPCI, des syndicats mixtes (SCoT, pays, PNR) ou par des communes. Cette clarification souligne le rôle central des élus dans la légitimité et la pérennité de la démarche.

Un accent particulier est mis sur la concertation et la participation. Le plan de paysage est présenté comme une démarche collective, associant habitants, associations et acteurs économiques afin de construire un projet partagé. La stratégie paysagère n'est pas conçue comme une expertise extérieure imposée au territoire, mais comme un projet co-élaboré, avec l'appui de spécialistes (paysagistes), prenant en compte les attentes locales. Toutefois, cette participation est décrite de manière générale, comme un principe de mobilisation plus que comme un dispositif formalisé.

La plaquette insiste surtout sur un élément présenté comme déterminant : l'animation du plan de paysage dans la durée. Celle-ci est considérée comme une condition

essentielle de réussite, permettant non seulement de mettre en œuvre les actions prévues, mais aussi d'orienter, dans le temps, les politiques publiques menées à différentes échelles afin qu'elles restent cohérentes avec les objectifs de qualité paysagère.

Sur le plan méthodologique, le document rappelle une structure simple et stabilisée de la démarche, organisée en plusieurs étapes : un diagnostic, comprenant l'état des lieux des paysages, l'identification des dynamiques et des attentes des acteurs ; la définition d'un projet, à travers la formulation d'objectifs de qualité paysagère spatialisés ; la mise en œuvre et l'animation, reposant sur des actions réglementaires, opérationnelles et pédagogiques, accompagnées d'une veille active sur les politiques territoriales.

Enfin, après avoir mis en évidence les effets possibles de la démarche sur un territoire fictif en mobilisant des représentations graphiques, le document propose des témoignages d'acteurs (élus, paysagistes, animateurs) des territoires lauréats des premières éditions. Ces éléments participent à une stratégie de communication fondée sur l'exemple et le retour d'expérience, visant à rendre la démarche concrète et désirable.

Dans son ensemble, cette plaquette marque une étape où le plan de paysage apparaît comme un outil désormais stabilisé, dont l'enjeu principal n'est plus le cadrage méthodologique, mais l'appropriation politique, la mobilisation des acteurs et la diffusion d'une culture partagée du paysage.

Dans la suite de cette plaquette, un autre guide intitulé « *plan de paysage, accompagner votre projet de territoire* » est publié[69]. Beaucoup plus synthétique, il présente trois témoignages d'élus intercommunaux ayant porté un plan de paysage (le vice-Président de la communauté urbaine de Dunkerque, le Président de la communauté de communes Côtes de Meuse-Woëvre et le Président de la communauté de communes de la vallée de la Bruche). Ce document fait dans un deuxième temps la promotion du club plans de paysage insistant sur trois points : l'accompagnement de l'État, l'échange dans le cadre du réseau et la possibilité de valoriser les « actions exemplaires engagées au niveau local ».

26 – Le guide de l'ADEME : le plan de paysage au cœur de la planification énergétique territoriale

En 2024, l'ADEME publie *Réaliser la transition énergétique par le paysage*, un guide destiné aux porteurs de projets souhaitant intégrer le paysage comme levier de la transition énergétique. À l'instar de la plaquette de 2015 consacrée aux plans de paysage généralistes, ce document combine orientations méthodologiques et retours d'expérience issus des premiers plans de paysage mais cette fois à propos des plans de paysage transition énergétique. Il se présente comme un outil à la fois prescriptif et

[69] Plan de paysage, accompagner votre projet de territoire http://www.paysages.auvergne-rhone-alpes.gouv.fr/plan-de-paysage-accompagner-votre-projet-de-a1245.html

opérationnel, visant à structurer l'action publique locale autour de la planification énergétique et paysagère.

La première partie du guide établit explicitement le lien entre paysage et énergie. Le plan de paysage y est défini à la page 4 comme « *une démarche volontaire et participative, portée par une collectivité, qui vise à mobiliser l'ensemble des acteurs pour construire un projet de territoire en utilisant le prisme intégrateur du paysage* ». Le document souligne que le paysage n'est pas seulement un cadre visuel, mais un outil d'analyse et de médiation, capable de rendre intelligibles les effets des infrastructures énergétiques sur les territoires. Cette partie met en perspective les objectifs nationaux en matière de transition énergétique (notamment le déploiement des énergies renouvelables et l'atteinte de la neutralité carbone) et inscrit l'évolution des paysages dans cette trajectoire énergétique. Elle insiste également sur le rôle croissant du cadre des politiques publiques, en particulier de la Convention européenne du paysage, de la loi Paysage et de la loi APER (Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables), qui renforcent la légitimité de l'intégration paysagère dans les projets d'énergies renouvelables.

La deuxième partie se concentre sur la méthodologie, articulée autour du triptyque « *diagnostiquer, choisir, agir* ». Cette structuration reprend les étapes désormais stabilisées de la démarche de plan de paysage : réaliser un état des lieux des paysages et de leurs sensibilités, définir des objectifs de qualité paysagère adaptés aux enjeux énergétiques, puis construire un programme d'actions opérationnel. Le guide met l'accent sur la participation des habitants et des acteurs locaux comme condition de réussite, en proposant des outils variés (ateliers participatifs, balades paysagères, photolangage) et en mobilisant des méthodes de cartographie, dont la démarche ETAPE (développée par le collectif des paysages de l'après-pétrole), afin de spatialiser les ambitions énergétiques tout en préservant la qualité des paysages. Cette partie souligne également l'articulation avec les documents de planification existants (SCoT, PLUi, PCAET), positionnant le plan de paysage comme un fil conducteur capable de coordonner objectifs énergétiques, paysagers et territoriaux.

Enfin, la troisième partie illustre la démarche à travers six retours d'expérience territoriaux : Vichy Communauté, le parc naturel régional du Pilat, la commune de Silfiac, la communauté de communes du Clunisois, le parc naturel régional des Pyrénées Ariégeoises et le parc naturel régional des Landes de Gascogne. Ces exemples montrent comment le plan de paysage permet de définir des zones favorables au développement des énergies renouvelables, d'identifier les espaces à protéger, et de traduire ces choix dans les documents d'urbanisme. Ils illustrent également la capacité de la démarche à renforcer l'adhésion locale, à mobiliser les acteurs autour d'un projet partagé et à intégrer des enjeux de sobriété énergétique, de biodiversité et de valorisation territoriale.

Le guide de l'ADEME consacre ainsi le plan de paysage comme un outil stratégique de territorialisation de la transition énergétique, combinant prescription méthodologique, participation citoyenne et articulation avec la planification réglementaire. Sa force réside dans sa capacité à rendre lisibles les arbitrages entre objectifs nationaux, contraintes locales et perceptions des habitants, tout en offrant

aux collectivités un cadre souple pour construire des trajectoires énergétiques adaptées à leurs paysages.

3 – Le plan de paysage comme application du projet de paysage

Les différents textes et supports de communications émanant du ministère forment un corpus servant de base à l'élaboration des plans de paysage. Plus que des constructions théoriques, ils correspondent à des méthodologies empiriques se basant sur des expériences déjà mise en œuvre. Dans la troisième partie de ce chapitre nous poussons cette réflexion en tentant de synthétiser la méthode et de définir la place du paysagiste concepteur.

31 – Le diagnostic partagé : poser les bases d'une lecture commune du territoire

Le diagnostic est la première étape de la démarche. Il permet avant tout aux paysagistes de prendre connaissance du territoire, dans un contexte où la réalisation des plans de paysage est souvent confiée à des bureaux d'études extérieurs. Cette phase est essentielle, puisqu'elle constitue le socle du futur document. Pour ce faire, les ressources à disposition du paysagiste concepteur sont nombreuses : pratique du terrain, études existantes et de plus en plus la concertation avec les acteurs locaux.

Cependant, de plus en plus d'études portant sur les paysages à différentes échelles existent, notamment à travers les documents réglementaires et les atlas de paysages. Les élus et agents des territoires ont ainsi le sentiment d'une bonne connaissance de leurs paysages et demandent parfois aux bureaux d'études de réduire la partie diagnostic souvent considérée comme trop longue pour se concentrer sur les étapes suivantes jugées plus opérationnelles (entretien avec une cheffe de projet SCoT, mars 2024). S'il est vrai que les territoires construisent une culture paysagère de plus en plus solide, comme dans les parcs naturels régionaux, les paysagistes ont besoin de cette phase pour plusieurs raisons : s'approprier le territoire par eux-mêmes et s'accorder avec les autres acteurs du territoire, qu'ils soient commanditaires ou habitants, afin de construire un diagnostic partagé.

En faisant prendre conscience aux acteurs locaux des enjeux paysagers de leur territoire, le diagnostic constitue également un espace de débat. Les unités paysagères définies dans les atlas, les enjeux identifiés dans les documents d'urbanisme ou encore la vision que portent les acteurs locaux sur leur territoire peuvent rapidement devenir obsolètes face aux évolutions. Réaliser un diagnostic permet donc d'échanger collectivement sur ces évolutions à différentes échelles de temps. Cet aspect est d'autant plus important que les plans de paysage sont souvent déployés sur des territoires nouvellement créés (fusions de communes ou intercommunales), et que les diagnostics varient selon les unités paysagères qu'ils recoupent.

32 – Les objectifs de qualité paysagère : ancrer la co-construction et guider l'action territoriale

Si la notion d'objectif de qualité paysagère s'institutionnalise avec la loi Biodiversité en 2016, c'est bien la CEP qui définit ce concept. Formuler des objectifs de qualité paysagère revient à proposer une première forme de réponse aux enjeux qui concernent le territoire.

Ils sont définis dans le Code de l'environnement de la façon suivante : *« Les objectifs de qualité paysagère mentionnés à l'article L. 141-4 du code de l'urbanisme et à l'article L. 333-1 du présent code désignent les orientations visant à conserver, à accompagner les évolutions ou à engendrer des transformations des structures paysagères, permettant de garantir la qualité et la diversité des paysages à l'échelle nationale.* » [70]. Cette définition, instaurée par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, diffère cependant de celle de la CEP, qui insiste sur *« la formulation, par les autorités publiques compétentes, des aspirations des populations concernant les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie* ».

Les objectifs de qualité paysagère sont en réalité ce qui ancre la démarche dans un contexte législatif ; ils constituent le cœur de la démarche. Alors que les premiers plans, dans le contexte d'une décentralisation en cours, insistaient sur l'aspect partenarial entre institutions et groupes d'acteurs, la nouvelle génération des plans de paysage met l'accent sur la co-construction avec les habitants.

Formuler des objectifs de qualité paysagère revient donc à trouver un dénominateur commun entre une unité paysagère, les enjeux identifiés lors du diagnostic et les aspirations des populations du territoire. Ces objectifs répondent à plusieurs enjeux : au niveau stratégique, ils permettent de donner une ligne directrice aux politiques publiques et constituent une première traduction du plan de paysage, puisque les SCoT ont l'obligation de fixer des objectifs de qualité paysagère, déclinés ensuite dans les PLU(i) doivent également intégrer ces enjeux[71].

Enfin, les objectifs de qualité paysagère cherchent à faire entrer la démarche dans une traduction concrète sur le territoire. L'objectif est alors de mobiliser les moyens d'action, directs ou indirects, pour passer de la planification à la mise en œuvre effective.

33 – Le programme d'actions une tentative d'opérationnalité

Le programme d'actions constitue l'étape qui permet de traduire les orientations définies dans le diagnostic et les objectifs de qualité paysagère en interventions concrètes sur le territoire. Il fixe dans le temps une liste d'actions plus ou moins spatialisées et hiérarchisées. Bertrand Folléa, dans le *guide des plans, chartes et contrats*, décrit ces actions comme des « *traductions* » du plan de paysage, reprenant

[70] Code de l'environnement : Titre V : Paysages, Article L350-1 C
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006143743/
[71] Fiche le paysage dans les documents d'urbanisme publié sur le site de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

les enseignements de la circulaire de 1995. Il en distingue trois types de traductions : opérationnelles, réglementaires et pédagogiques, qui permettent de passer du cadre d'une étude paysagère à celui d'un plan de paysage réellement applicable.

Les fiches-actions constituent l'outil privilégié de cette étape. Elles doivent répondre à plusieurs questions fondamentales : quoi ? quels éléments du paysage sont concernés, où ? quelles zones ou secteurs nécessitent une intervention, qui ? quels acteurs détiennent les compétences et ressources pour la mettre en œuvre, comment ? quels moyens financiers, techniques et humains mobiliser, et quand ? quel calendrier et quelle priorité donner aux actions. Cette structuration permet de traduire les objectifs de qualité paysagère en actions concrètes et coordonnées, tout en impliquant les acteurs locaux dans la mise en œuvre.

Ainsi, le programme d'actions joue un rôle charnière entre la planification stratégique et l'action opérationnelle, en garantissant que la démarche de paysage dépasse le stade de l'analyse et devienne un outil mobilisable pour tous les acteurs impliqués. Il assure la continuité avec le diagnostic préalable et prépare le suivi et l'animation, qui viendront évaluer et ajuster la mise en œuvre au fil du temps.

34 – Le suivi et l'animation, la phase 4, une étape trop souvent négligée

À ces trois étapes précédentes s'ajoute une quatrième phase de mise en œuvre, décrite par Bertrand Folléa comme essentielle pour assurer les effets concrets du plan de paysage sur le territoire. Cette phase de suivi et d'animation est pourtant la plus difficilement appropriée par les collectivités. Plusieurs facteurs expliquent cette difficulté : le soutien du ministère et de ses services déconcentrés s'arrête généralement à la livraison du document, alors que lorsque le club plans de paysage était animé, le réseau constituait un véritable espace de partage d'expériences. Aujourd'hui, seules quelques DREAL (notamment celles de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie) continuent d'organiser ces échanges. De plus, la commande passée aux paysagistes n'inclut souvent pas de suivi post-livraison alors que les priorités politiques évoluent rapidement et que le personnel technique et politique est renouvelé.

Certains bureaux d'études intègrent néanmoins le suivi dès la conception du plan, comme dans le plan de paysage d'Anjou Bleu Communauté réalisé par l'atelier POLIS, où les fiches-actions sont précédées d'une « fiche-action 0 » décrivant la manière dont le territoire peut s'approprier le plan. Cette étape constitue une phase d'autonomisation de la démarche : le paysagiste peut intervenir ponctuellement pour accompagner la mise en œuvre opérationnelle, mais ce sont principalement les porteurs de projet qui assurent la continuité. Nous pouvons ainsi distinguer trois niveaux d'implication :

> Niveau 1 : le porteur de projet conduit seul les actions relevant de sa compétence.
>
> Niveau 2 : le porteur de projet conduit les actions internes et externes avec un appui ponctuel de ses partenaires.
>
> Niveau 3 : les partenaires mènent eux-mêmes leurs actions.



Figure 22. La fiche action 0 proposée dans le cadre du plan de paysage d'Anjou bleu communauté, Atelier POLIS, 2023.

Si cette étape de suivi et d'animation est cruciale pour la pérennité du plan de paysage, elle révèle surtout que le succès de la démarche ne repose pas uniquement sur le document final, mais sur la capacité des acteurs à s'approprier le plan et à le traduire en actions concrètes. Le paysagiste, en accompagnant cette appropriation et en facilitant la concertation entre les différents acteurs, dépasse ainsi son rôle d'expert technique pour devenir un médiateur et un animateur du projet de territoire.

35 – Le paysagiste comme chef d'orchestre d'une démarche pluridisciplinaire

Le paysagiste concepteur est au cœur de la réalisation d'un plan de paysage. Si le recrutement d'un paysagiste extérieur au territoire semble être le moyen de proposer un regard neuf sur le paysage et ses enjeux, la réponse aux appels d'offres pour la réalisation se fait le plus souvent sous la forme de groupements associant également des architectes, des graphistes ou des énergéticiens, selon les thématiques abordées dans le plan de paysage.

Dans les plans de paysage de première génération, le paysagiste, identifié comme expert, arpente le territoire, rencontre quelques acteurs ou érudits locaux et se base principalement sur sa propre perception pour construire ce qui aboutit à un plan de paysage. Cette posture correspond notamment à la méthode employée au début des

années 1990, comme pour le plan de paysage de la vallée de la Plaine. Le paysagiste apporte alors un regard sur le territoire et propose des actions en tant qu'« *homme de l'art* » pour reprendre la formulation utilisée par Anne Fortier-Kriegel. La loi Paysage conforte cette vision à travers la légitimation d'une profession, de son identité et de son expertise.

Lors du séminaire des 30 ans de la loi Paysage, organisé par le ministère de la transition écologique en juin 2023, Anne Fortier-Kriegel, rédactrice du discours de présentation de la Ministre Ségolène Royal devant l'Assemblée nationale en 1993, revendiquait cette position « *d'homme de l'art* » : « *Si le paysage est défini comme perçu, cela signifie qu'il ne relève pas d'un métier avec une culture, une formation et une pratique, mais au contraire, qu'on peut désormais faire appel aux goûts et couleurs de tout un chacun* »[72].

En complément de la figure du paysagiste expert, se développe celle du paysagiste médiateur du paysage, depuis la CEP. Dans ce rôle, il est en charge de recueillir les perceptions des habitants et des acteurs locaux, réalisant à la fois sa synthèse des éléments constitutifs du paysage et celle des regards portés par ceux qui le pratiquent. Cette vision correspond à la définition des objectifs de qualité paysagère (OQP) mentionnée dans la Convention européenne du paysage : « *la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie* ». Dans l'esprit des rédacteurs de la Convention, la définition d'un plan de paysage semble ainsi se confondre largement avec celle des objectifs de qualité paysagère.

Toutefois, les objectifs de la participation, tels que définis dans la Convention d'Aarhus, demeurent difficiles à atteindre. Mobiliser les habitants en nombre suffisant et de manière représentative constitue un véritable défi pour les pouvoirs publics. Dans ce contexte, une participation faible ou socialement biaisée interroge la portée réelle des objectifs de qualité paysagère, ainsi que le rôle du paysagiste concepteur dans leur formulation.

C'est dans ce contexte que, lors de l'édition 2025 de l'appel à projets « plans de paysage », le ministère joint en première annexe une fiche méthodologique spécifiquement centrée sur la participation. Celle-ci explicite la valeur ajoutée de la participation à travers quatre objectifs : renforcer le plan de paysage, faciliter l'acceptation de son contenu, démocratiser la décision et favoriser le lien social. Le ministère de la transition écologique s'inscrit ainsi explicitement dans la continuité de la Convention européenne du paysage, en affirmant le plan de paysage comme un outil de projet de territoire, autant par la démarche qu'il mobilise que par le document qu'il produit.

Cette posture est confirmée par les discours de praticiens. L'un d'eux souligne ainsi que la définition du paysage issue de la Convention européenne du paysage est

[72] Actes des 30 ans de la loi paysage https://www.paysagistes-conseils.org/application/files/5317/1258/9994/Le_paysage_est_oeuvre_collective_-_Anne_FORTIER_KRIEGEL.pdf

désormais pleinement intégrée dans la pratique professionnelle : « *Nous, on a toujours connu la définition de la Convention et du coup on n'a jamais vraiment connu ce paysagiste concepteur "homme de l'art" à cette échelle-là. On n'a jamais pratiqué notre métier dans cette optique, sauf peut-être à l'échelle de la maîtrise d'œuvre* […]. À *l'échelle de l'étude paysagère et du plan de paysage, on fait plutôt l'inverse : on s'efface devant la position des différents acteurs.* » (Entretien, juillet 2025). Le paysagiste poursuit en insistant sur la posture d'écoute et de médiation adoptée dans les démarches de plan de paysage : « *On essaie toujours, sur le plan de paysage, d'être dans une position davantage de médiateurs, d'écoute. On prend le pouls du territoire dès le diagnostic, on cherche à comprendre les enjeux qui tiennent à cœur des populations, et on essaie d'y répondre ensuite par le projet.* » (Idem).

Ces propos confirment que, dans le cadre des plans de paysage, le rôle du paysagiste ne réside plus principalement dans l'imposition d'un projet formel signé, mais dans la capacité à organiser le dialogue, structurer les enjeux et traduire dans l'espace les attentes exprimées. Comme le souligne encore ce praticien, il s'agit de « *s'effacer un peu devant cette idée de grands traits ou de grande composition qui viendraient s'imposer à un territoire* ».

Le paysagiste concepteur occupe ainsi une position centrale mais non dominante : il coordonne, synthétise et met en forme une diversité de savoirs, de perceptions et d'objectifs. Cette centralité repose sur une autre forme d'expertise à même de faire émerger un projet partagé, confirmant le plan de paysage comme un outil de médiation et de construction collective du projet de territoire.

36 – L'expérimentation méthodologique au cœur des plans de paysage

Mobiliser un plan de paysage constitue pour les porteurs de projet l'occasion de mettre en œuvre des méthodes nouvelles, tant dans la manière de produire la connaissance que dans les modalités d'animation et de participation. Les paysagistes concepteurs jouent un rôle central dans cette dynamique, en introduisant des outils et des démarches qui s'éloignent des formats classiques de l'aménagement ou de la planification réglementaire. Les plans de paysage sont ainsi des espaces privilégiés d'expérimentation. L'absence de caractère contraignant de l'outil offre aux acteurs une marge de liberté importante, permettant de tester des dispositifs innovants, de s'adapter aux spécificités locales et d'explorer des formes de représentation ou de concertation plus ouvertes. Cette souplesse méthodologique favorise l'émergence de démarches créatives, sensibles et évolutives.

Parmi ces méthodes, on peut citer l'usage de cartes sensibles, de parcours commentés, d'ateliers de lecture du paysage ou de productions graphiques et narratives visant à recueillir les perceptions, les usages et les attachements des habitants à leur territoire. Ces outils permettent de dépasser une approche strictement experte ou analytique du paysage, en donnant une place centrale à l'expérience vécue et au ressenti des acteurs locaux. L'outil « étape paysage » mentionné dans le guide Réaliser la transition énergétique par le paysage est un exemple de ces méthodes de médiation (figure 23).



Figure 23. Démonstration de l'outil étape paysage lors du séminaire plans de paysage et transition énergétique organisée par l'ADEME à Montrouge le 8 décembre 2023. Photographie P-L. Bodet.

Si des échanges aux échelles nationale et régionale, notamment à travers les clubs de plans de paysage ou les journées de partage d'expérience, permettent aux porteurs de projets de diffuser et d'enrichir leurs pratiques d'animation, l'initiative demeure largement locale. Les méthodes mises en œuvre sont le plus souvent conçues de manière empirique, en fonction des enjeux du territoire, des compétences mobilisées au sein des équipes et des attentes exprimées par les élus et les habitants.

Le plan de paysage apparaît ainsi comme un laboratoire méthodologique, dans lequel les acteurs peuvent expérimenter de nouvelles façons de faire projet, de produire du dialogue et de construire une vision partagée du territoire. Cette capacité d'innovation constitue l'une des forces de la démarche, tout en posant la question de la transférabilité et de la capitalisation de ces pratiques hors des territoires d'expérimentation.

Conclusion du chapitre 2

L'analyse de la politique des plans de paysage en France met en évidence un outil singulier de l'action publique, issu d'une dynamique d'expérimentation progressive et institutionnalisée sans jamais devenir pleinement normative. Porté par le ministère de la transition écologique à travers une organisation nationale centralisée, le plan de paysage repose sur une logique incitative, fondée sur l'adhésion volontaire des collectivités, la transversalité des politiques publiques et la mobilisation d'un large réseau d'acteurs territoriaux. Ce mode de gouvernance permet à l'État d'orienter les pratiques tout en laissant aux territoires une réelle capacité d'appropriation.

La constitution progressive d'un corpus doctrinal et méthodologique cohérent a contribué à stabiliser la démarche et à affirmer le plan de paysage comme un outil de projet à part entière. Initialement centré sur la qualité paysagère et le cadre de vie, il intègre désormais des enjeux sectoriels majeurs, notamment ceux liés à la transition énergétique et à la biodiversité. Le paysage devient ainsi un prisme d'entrée permettant d'articuler vision territoriale, concertation et planification, et d'aborder des transformations parfois conflictuelles dans une démarche de dialogue.

L'analyse des modalités de mise en œuvre met toutefois en lumière plusieurs tensions structurelles. Le rôle central du paysagiste concepteur, à la fois expert et médiateur, illustre les exigences d'une démarche qui repose autant sur les processus de construction collective que sur les documents produits. L'absence de caractère contraignant, si elle favorise l'expérimentation méthodologique et l'innovation locale, rend également la portée des plans de paysage fortement dépendante des contextes territoriaux, des compétences mobilisées et de la capacité des collectivités à assurer l'animation de la démarche dans le temps.

Ces éléments soulignent la nécessité de dépasser l'analyse des cadres institutionnels et méthodologiques pour s'intéresser aux territoires qui se sont effectivement engagés dans la démarche. Le chapitre suivant propose ainsi un état des lieux des territoires lauréats de l'appel à projets « plans de paysage », afin d'identifier les profils des porteurs de projets, les échelles territoriales mobilisées et les enjeux qui motivent leur engagement. Cette analyse permettra de confronter le cadre national du plan de paysage à ses formes d'appropriation concrètes et de mieux comprendre la diversité des formes de plans qui en résultent.

Chapitre 3

La traduction spatiale de la politique des plans de paysage, unité et diversité d'un objet territorial

Introduction du chapitre 3

La politique des plans de paysage est le résultat d'un processus long d'expérimentation (chapitre 1). Elle se déploie aujourd'hui dans les territoires à travers un appel à projets annuel, qui propose aux lauréats un soutien financier ainsi qu'un accompagnement par les services de l'État (chapitre 2). Si ce dispositif a permis une diffusion progressive de la démarche à l'échelle nationale, il demeure toutefois difficile d'en appréhender l'ampleur réelle, les modalités d'appropriation et les effets territoriaux.

En effet, les plans de paysage recouvrent des réalités très diverses, tant du point de vue des territoires concernés que des acteurs qui s'en saisissent. Cette diversité rend complexe la définition même de l'objet « plan de paysage », qui ne correspond ni à une échelle unique, ni à un type de territoire spécifique, ni à une catégorie homogène d'acteurs. Dès lors, une question centrale se pose : comment caractériser cet objet géographique et en dégager des logiques communes, malgré la diversité de ses formes ?

Ce chapitre vise ainsi à mieux comprendre les caractéristiques des plans de paysage à partir d'une analyse des territoires qui les portent. Il s'agit, d'une part, d'interroger la diffusion de cette politique publique et son inscription dans les dynamiques territoriales nationales et, d'autre part, de qualifier les espaces concernés afin d'identifier d'éventuelles spécificités. L'objectif est donc de déterminer dans quelle mesure les territoires porteurs de plans de paysage se distinguent du reste du territoire national, tout en mettant en évidence la diversité des modalités d'appropriation de la démarche.

Pour répondre à ces enjeux, ce chapitre s'organise en deux grandes parties.

La première partie est consacrée à l'analyse de la diffusion de l'appel à projets. Après avoir précisé le choix du corpus d'étude, fondé sur les lauréats de l'appel à projet, nous présenterons la base de données construite à partir des fiches de candidature. Nous analyserons ensuite les dynamiques de participation à l'appel à projets, afin de mettre en évidence l'ampleur de la politique à l'échelle nationale, tout en soulignant son caractère sélectif. Enfin, une attention particulière sera portée aux disparités régionales, révélant des logiques territoriales différenciées dans l'appropriation de la démarche.

La seconde partie vise à caractériser les territoires des plans de paysage. Nous interrogerons d'abord la nature des espaces concernés, en questionnant notamment l'hypothèse d'une politique tournée vers les paysages du quotidien, à travers l'analyse des contextes urbains, ruraux, littoraux ou de montagne. Nous mettrons ensuite en perspective la place des territoires à forte valeur patrimoniale au sein des périmètres étudiés. Une attention particulière sera portée aux porteurs de projets, afin de comprendre comment la diversité des structures (communes, intercommunalités, PNR, syndicats, etc.) influe sur les formes prises par les démarches. Cette analyse permettra de mettre en évidence les différentes modalités d'appropriation des plans de paysage, ainsi que leur articulation avec d'autres projets de territoire, en particulier à l'échelle intercommunale.

1 – Une politique diffusée à l'échelle nationale : logiques et limites de l'appel à projets

La première partie de ce chapitre, après avoir présenté le cadre méthodologique, propose une lecture de la mise en œuvre de l'appel à projet et ses effets sur la sélection des candidatures.

11 – Construire l'objet d'étude : sélection et limites du corpus

L'étude des plans de paysage se heurte d'emblée à une difficulté méthodologique majeure : l'absence de recensement exhaustif de ces démarches à l'échelle nationale. Les plans de paysage constituent en effet un ensemble hétérogène, tant du point de vue de leurs modalités de mise en œuvre que des cadres institutionnels dans lesquels ils s'inscrivent. Cette diversité rend nécessaire une délimitation du corpus. Dans cette perspective, le présent travail repose sur une distinction structurante entre deux grandes périodes représentées dans la figure 24 : les démarches antérieures à 2013, correspondant aux premières expérimentations, et celles postérieures à la relance de la politique nationale des plans de paysage par l'État. Cette césure ne relève pas uniquement d'un choix chronologique, mais traduit une évolution des cadres d'action publique, marquée par la mise en place d'un appel à projets national et par un renouvellement des objectifs liés à cet outil.

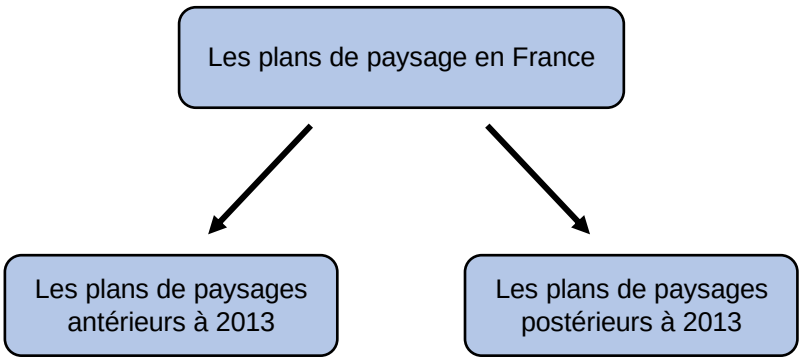


Figure 24. L'appel à projet comme jalon d'un découpage temporel. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

Les démarches antérieures à 2013, bien qu'importantes pour comprendre la genèse de la politique, demeurent partiellement documentées. En l'absence de base de données complète, leur identification repose sur une multitude de source : travaux de recherche, rapports de stage et archives des ministères ou des acteurs locaux. Les travaux de Cécile Folinais constituent à cet égard une contribution importante (figure 25), en proposant un recensement à partir des remontées des services déconcentrés de l'État (DIREN, puis DREAL) sur une période allant du début des années 1990 au début des années 2000. Ces démarches ont été évoquées dans le premier chapitre, qui en retrace les principales évolutions, tandis que le deuxième chapitre en propose

une lecture plus administrative à travers l'étude de cas emblématiques, notamment ceux issus des expérimentations du ministère de l'Équipement présentées dans le guide *Repères 93*.

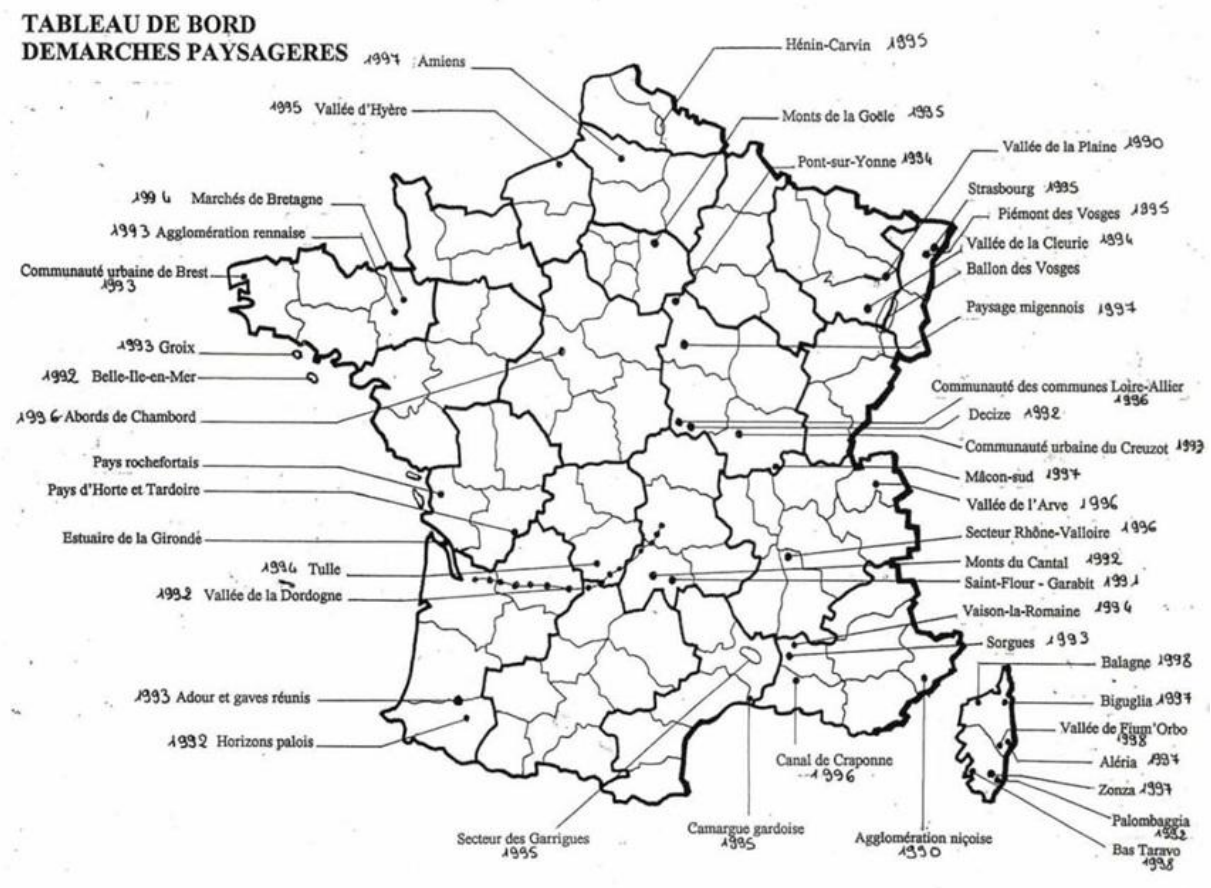


Figure 25. Localisation des plans de paysage dont les documents étaient présents dans les archives du ministère lors du stage de Cécile Folinais. Annexe 4, p89. Réalisation : Cécile Folinais, 2006.

S'agissant des démarches postérieures à 2013, une seconde distinction s'impose entre, d'une part, les plans de paysage lauréats de l'appel à projets national, et, d'autre part, les démarches conduites en dehors de ce dispositif (figure 26). Ce choix méthodologique repose sur l'hypothèse que l'appel à projets constitue un cadre structurant de l'action publique paysagère contemporaine, à la fois en termes de diffusion de l'outil et de formalisation de ses objectifs.

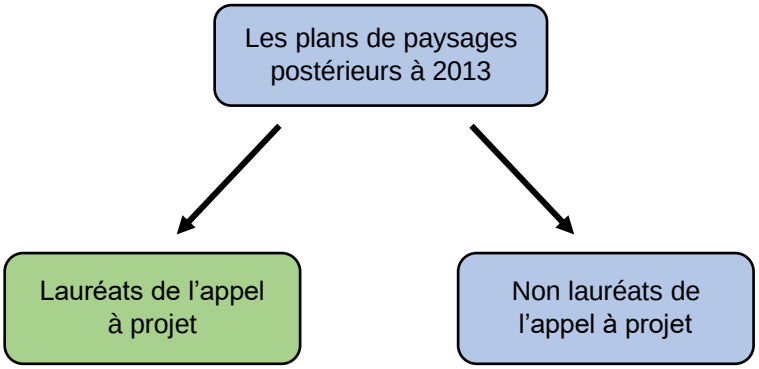


Figure 26. Avec ou sans appel à projet, un découpage selon le mode d'appropriation de la démarche. En vert le corpus retenu. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026.

Les démarches hors appel à projets relèvent de plusieurs situations. Elles peuvent correspondre à des candidatures non retenues, poursuivies de manière autonome, ou à des initiatives portées indépendamment du dispositif national. Leur identification et leur suivi s'avèrent particulièrement délicats, dans la mesure où elles ne font pas l'objet d'une veille systématique par les services de l'État. Leur intégration au corpus pose donc des difficultés en termes d'exhaustivité et de comparabilité.

L'exemple du plan de paysage des Gardiennes de l'eau, analysé dans le mémoire de Léa-Marie Dufay (2024), illustre les spécificités de ces démarches autonomes. Porté par la Métropole européenne de Lille, ce projet s'inscrit dans une stratégie territoriale relative à la gestion de la ressource en eau, notamment dans les zones d'alimentation des nappes phréatiques. La collectivité a fait le choix de ne pas candidater à l'appel à projets de l'État : « *En se détachant de l'encadrement et du financement du ministère, la MEL a pu avoir plus de liberté dans la rédaction de son CCTP et l'adapter selon ses souhaits et ambitions.* » (Dufay, 2024, p.24). Cette posture révèle à la fois une ingénierie interne suffisamment robuste ainsi qu'une capacité d'autofinancement.

De manière similaire, des territoires, dont certains Grands Sites de France, mobilisent les plans de paysage en dehors du cadre de l'appel à projets, en s'appuyant sur des ressources propres et des financements croisés. Ces démarches répondent souvent à des logiques de calendrier ou à une inscription préalable dans des programmes d'action. Comme le souligne un acteur du réseau : « *quand ils sont prêts à le faire, ça ne tombe pas forcément pour débuter en fin d'année avec les résultats de l'appel à projets, et s'ils ont déjà les financements ils vont y aller* » (entretien, mars 2024). L'engagement dans un plan de paysage permet là encore de s'extraire des modalités de l'appel à projet. Le cas du Grand Site de France Chaîne des Puys – Puy de Dôme[73], associé au Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne[74] et inscrit sur la Liste du

[73] Page internet du grand site de France Chaîne des Puys - Puy de Dôme https://www.grandsitedefrance.com/component/content/article/18-les-sites-membres/85-puy-de-dome.html
[74] Site internet du PNR des volcans d'Auvergne présentant la démarche https://www.agir.parcdesvolcans.fr/plans-de-paysage/plan-de-paysage-chaine-des-puys

Patrimoine Mondial de l'UNESCO[75], illustre la capacité de certains territoires à mobiliser des ressources institutionnelles et financières pour conduire de telles démarches en dehors du cadrage national. La superposition de plusieurs dispositifs de reconnaissance contribue ici à renforcer l'ingénierie territoriale.

Les deux exemples de plans de paysage réalisés en dehors de l'appel à projet du ministère montrent que cette démarche, lorsqu'elle ne reçoit pas la subvention attribuée par le bureau des paysages, est portée par des acteurs ayant une volonté forte de mettre en œuvre la démarche. Réaliser un plan de paysage sans candidater à l'appel à projet permet donc de s'affranchir de la politique ministérielle en maîtrisant à la fois la méthode et les temporalités.

Ces différents éléments conduisent à un choix méthodologique : le corpus principal retenu dans le cadre de cette recherche est constitué des plans de paysage lauréats de l'appel à projets national (en vert dans la figure 26). Ce choix se justifie par plusieurs raisons. D'une part, ces démarches font l'objet d'une traçabilité institutionnelle, facilitant leur identification et leur analyse comparative. D'autre part, elles s'inscrivent dans un cadre homogène en termes d'objectifs, de modalités de sélection et d'accompagnement, ce qui permet de donner à voir les choix qui guident la politique nationale. La délimitation du corpus induit donc une limite importante : l'absence d'une partie des démarches de plans de paysage (toutes celles qui n'ont pas été lauréates de l'appel à projet) qui seraient pourtant riches d'enseignements puisqu'elles témoignent d'une volonté forte d'engagement et potentiellement d'initiatives différentes.

Enfin, au sein même des démarches lauréates, une différenciation interne peut être opérée, reflétant les évolutions récentes des priorités de l'action publique. On distingue ainsi les plans de paysage généralistes, qui constituent le socle initial du dispositif, les plans de paysage dédiés à la transition énergétique, introduits à partir de 2020, et plus récemment les plans de paysage biodiversité, financés depuis 2024. Cet ensemble constitue le corpus d'analyse mobilisé dans la suite de ce chapitre, dans une perspective visant à comprendre les modalités de diffusion des plans de paysage. La figure 27 identifie en vert le corpus retenu et replace ce groupe au sein de l'ensemble des démarches des plans de paysage.

[75] Page internet du bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO https://whc.unesco.org/fr/list/1434/

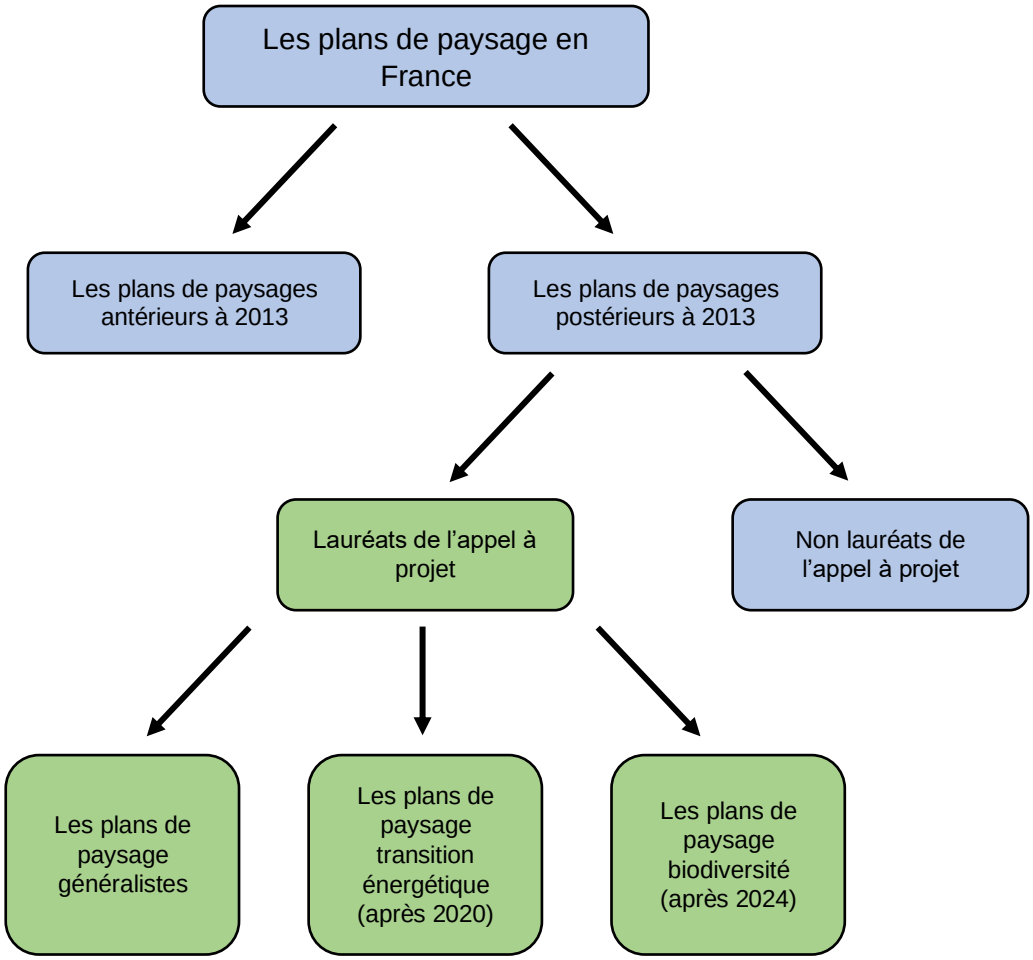


Figure 27. Le paysage des plans de paysage : une même démarche, des formes d'engagement différentes. En vert le corpus retenu. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

12 – Exploiter les fiches de candidatures : construction et structuration de la base de données

Une fois le corpus défini, il convient de constituer une base de données des démarches retenues, afin de pouvoir mesurer leur ancrage territorial et analyser, dans une perspective géographique, les logiques de diffusion et de répartition des plans de paysage. Cette étape se heurte toutefois à une difficulté méthodologique importante liée à la faible disponibilité des données accessibles publiquement.

À ce jour, le bureau des paysages ne dispose pas d'une base de données publique exhaustive permettant de retracer l'ensemble des démarches engagées. Par ailleurs, il n'a pas pu nous fournir de liste complète des territoires lauréats sur l'ensemble de la période étudiée. Il a donc été nécessaire de procéder à un travail de reconstitution, fondé sur la compilation de listes annuelles, notamment celles communiquées par certaines DREAL ainsi que par le CEREMA. Quelques outils de suivi ont néanmoins été produits par l'administration centrale, bien qu'ils présentent des limites importantes. Une carte interactive, aujourd'hui non accessible au public depuis 2025, permettait ainsi de localiser les plans de paysage sous forme de figurés ponctuels.

Toutefois, cet outil ne rendait pas compte de leur emprise spatiale réelle, limitant son intérêt pour une analyse territorialisée. En complément, des informations partielles peuvent être mobilisées à travers les lettres du club plans de paysage, publiées entre 2013 et 2018, qui proposaient un suivi qualitatif des démarches lauréates en documentant leur avancement et certaines de leurs apports méthodologiques.

Dans ce contexte, les données les plus complètes mobilisables reposent sur les dossiers de candidature aux appels à projets, transmis pour chaque édition depuis 2013. Ces documents constituent une source précieuse, dans la mesure où ils fournissent des informations sur les territoires concernés (figure 28), les objectifs poursuivis, les moyens mobilisés et les acteurs impliqués. Ils présentent néanmoins un certain nombre de limites. D'une part, la base de données constituée à partir de ces dossiers demeure incomplète, certains candidats n'y figurant pas. D'autre part, le contenu des dossiers est hétérogène, tant en termes de niveau de détail que de qualité des informations fournies par les candidats. Si certains porteurs de projet proposent des descriptions précises du territoire, accompagnées de cartographies et d'études préexistantes (notamment des atlas de paysage), d'autres dossiers apparaissent plus lacunaires, rendant l'analyse comparative plus délicate.



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

APPEL A PROJETS 2013 « PLANS DE PAYSAGE » **ANNEXE 3 – Fiche d'analyse**

Région :		**Département :**	
Collectivité ou syndicat mixte (de ScoT ou de Pays) **porteur du Plan de Paysage :**			
Maître d'ouvrage (si différent) :			
Caractéristiques du territoire			
Population :			
Superficie :			
Nombre de communes concernées (le cas échéant) :			
Eléments de contexte / paysage			
Existence d'un Atlas de paysage (si oui, préciser l'année et si le territoire couvre une ou plusieurs unités paysagères)			
Existence d'une démarche paysagère soutenue au niveau départemental ou régional (CR, CG ou PNR)			
Si le Plan de paysage est en cours d'élaboration, précisez le stade d'avancement, et joindre les documents existants			
Pertinence du périmètre proposé au regard des caractéristiques paysagères du territoire			

Figure 28. En-tête de la Fiche de candidature de 2013 présentant les caractéristiques territoriales. Source : ministère de la transition écologique.

Afin de pallier à ces limites et de rendre compte de l'ampleur de la politique des plans de paysage, un choix méthodologique a été opéré consistant à associer chaque démarche aux 6 491 communes concernées. Ce parti pris s'explique par plusieurs raisons. En premier lieu, l'échelle communale permet de s'approcher au plus près des limites effectives des territoires de projet, en offrant une maille d'analyse fine. En second lieu, elle donne accès à des données statistiques nombreuses et régulièrement mises à jour, facilitant les croisements avec d'autres dispositifs territoriaux. Enfin, en tant qu'entité administrative de base, la commune est facilement agrégable à des échelons supérieurs (intercommunalités, départements, régions), ce qui permet de varier les niveaux d'analyse.

Ce choix induit toutefois quelques limites. D'une part, les périmètres des plans de paysage ne coïncident pas toujours avec les découpages administratifs. Certaines démarches sont définies à partir de logiques géographiques ou paysagères, telles que des vallées, des unités paysagères ou encore des itinéraires touristiques. Dans ces situations, il a été choisi d'intégrer l'ensemble des communes partiellement concernées par le périmètre du plan de paysage. Ainsi, dans le cadre de cette analyse, une commune est considérée comme concernée dès lors que tout ou partie de son territoire est inclus dans le périmètre d'une démarche.

D'autre part, l'échelon communal lui-même a connu d'importantes évolutions au cours de la période étudiée, notamment en raison des fusions de communes intervenues dans le cadre des réformes territoriales récentes (lois du 16 décembre 2010 et du 16 mars 2015). Ces transformations affectent la stabilité des périmètres et peuvent introduire des biais dans une analyse portant sur plus de dix années. De manière similaire, les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont connu des évolutions significatives, qu'il convient de prendre en compte dans l'interprétation des résultats.

Par ailleurs, l'ensemble des plans de paysage lauréats de l'appel à projets a été intégré au corpus d'analyse. Une exception a toutefois été retenue : la Nouvelle-Calédonie. En raison de son statut institutionnel spécifique, distinct de celui des départements et régions d'outre-mer, son inclusion aurait introduit des difficultés méthodologiques dans les traitements statistiques et les comparaisons territoriales. Le plan de paysage de la Province Nord de Nouvelle Calédonie issu de l'appel à projet de 2018 a donc été exclu du périmètre de l'analyse.

Un autre élément structurant du corpus réside dans le fait qu'une même commune peut être concernée par plusieurs plans de paysage. Cette situation n'est pas marginale : certaines communes sont impliquées dans deux, voire trois démarches distinctes. Ce phénomène peut s'expliquer par la superposition de projets portés à différentes échelles (par exemple, un plan de paysage départemental complété par une initiative communale ou intercommunale), ou par l'intervention d'acteurs distincts sur des périmètres partiellement chevauchants (par exemple, un parc naturel régional et un EPCI). Cette pluralité d'inscriptions territoriales constitue un indicateur intéressant du niveau d'appropriation de l'outil par les acteurs locaux, nous le mobiliserons dans notre analyse.

Enfin, il convient de mentionner l'existence de démarches atypiques, correspondant à cinq territoires[76] candidats à l'appel à projets de 2015, qui n'ont pas été retenus mais ont néanmoins été associés au Club plans de paysage. Dans un souci de cohérence méthodologique, ces cas n'ont pas été intégrés au corpus d'analyse, celui-ci étant strictement limité aux démarches effectivement lauréates et donc financées dans le cadre de l'appel à projet.

Ainsi défini, le corpus permet de proposer une lecture homogène et comparée de la diffusion des plans de paysage, tout en posant des limites inhérentes à la nature des données disponibles.

13 – Candidats et lauréats de l'appel à projet, une dynamique en baisse ?

Les 10 premiers appels à projets ont eu lieu en 2013, 2015, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 et 2024. L'appel à projet de 2025 n'est pas pris en compte dans notre analyse faute de données fournies par le ministère[77].

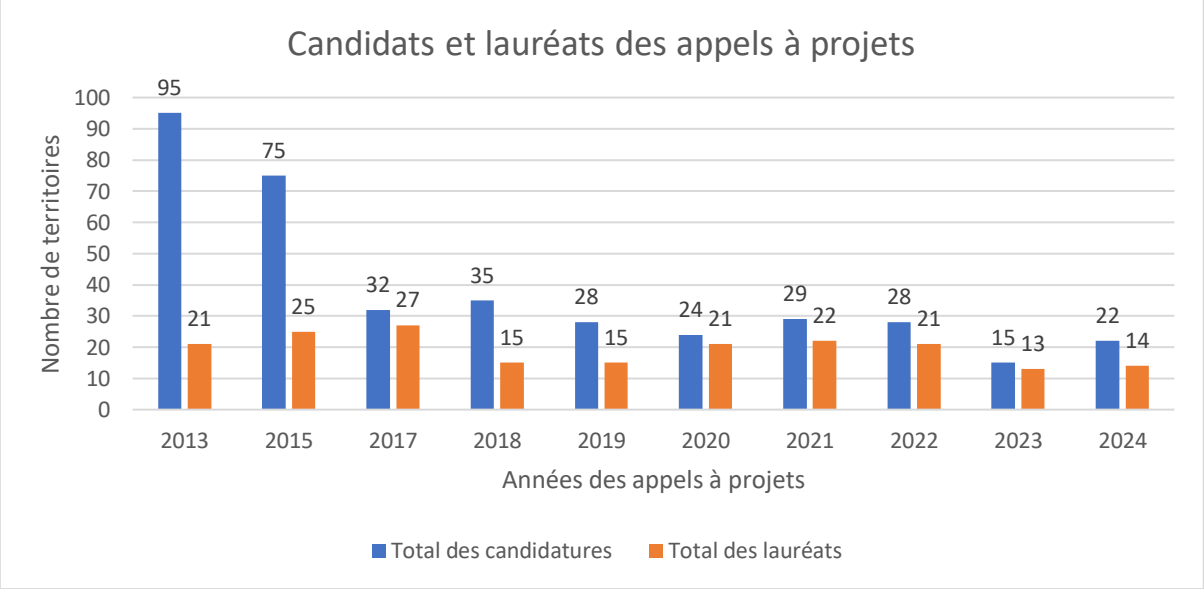


Figure 29. Évolution du nombre de candidats et de lauréats par année. Reproduction d'après les données et un graphique transmis par la DREAL Occitanie. (Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026).

[76] Les territoires associés lors de l'appel à projet de 2015 sont : Lorient Agglomération, le Vivarais Méridional, la Ville de Courbevoie et le PNR de l'Avesnois.

[77] Nous pouvons cependant mentionner les lauréats de l'appel à projet 2025. Les lauréats du volet généraliste : Commune de Val d'Oignt, Commune de Valençay, Association U Sbirru, PNR de la Brenne, PETR du Pays de Sarrebourg, SCoT du pays de Fougères, Commune du Tampon, Communauté des communes rurales de l'Entre-Deux-Mers, Communauté de communes de Billom Comunauté, Communauté de communes de l'Arc Mosellan et Communauté de communes Chabris-Pays de Bazelle. Les lauréats du volet transition énergétique : Communauté d'agglomération Sophia Antipolis, PNR des Causses du Quercy, PNR de l'Aubrac et Communauté de communes Isle et Crempse. Les lauréats du volet biodiversité : Commune de Souston, SCoT Mont-Blanc, PNR de Millevache et Parc National de Guadeloupe.
Sources : DREAL Occitanie

L’évolution du nombre de lauréats entre 2013 et 2024 fait apparaître une inflexion nette à partir de 2018. Alors que les trois premières éditions, organisées selon un rythme biannuel, ont permis de soutenir entre 21 et 27 territoires, le passage à un appel à projets annuel à partir de 2018 s’accompagne d’une réduction du nombre de lauréats. Les éditions 2018 et 2019 ont ainsi retenu 15 territoires, chacune traduisant un ajustement du dispositif.

À partir de 2020, le nombre total de lauréats connaît une nouvelle évolution avec la mise en place d’un volet dédié à la transition énergétique. Cette diversification thématique s’accompagne de l’émergence de six démarches transition énergétique chaque année entre 2020 et 2022, venant s’ajouter aux plans généralistes. Le nombre total de lauréats se maintient ainsi à un niveau plus élevé (21 à 22 projets par an) malgré un contexte de baisse des candidatures. En 2023, une rupture s’observe avec une diminution du nombre de lauréats (13 au total), liée notamment à la baisse du nombre de projets retenus dans le volet transition énergétique. En 2024, le nombre de plans généralistes diminue encore (7 lauréats), mais cette baisse est partiellement compensée par la présence de trois plans de paysage transition énergétique et par l’introduction d’un nouveau volet dédié à la biodiversité, qui compte quatre lauréats.

Tableau 1. Ensemble des candidats et lauréats aux appels à projets entre 2013 et 2024. Source DREAL Occitanie.

	Candidatures				Lauréats			
	Généralistes	Transition énergétique	Biodiversité	Total	Généralistes	Transition énergétique	Biodiversité	Total
2013	95	NA	NA	95	21	NA	NA	21
2015	75	NA	NA	75	25	NA	NA	25
2017	32	NA	NA	32	27	NA	NA	27
2018	35	NA	NA	35	15	NA	NA	15
2019	28	NA	NA	28	15	NA	NA	15
2020	18	6	NA	24	15	6	NA	21
2021	23	6	NA	29	16	6	NA	22
2022	18	6	NA	28	15	6	NA	21
2023	13	2	NA	15	12	1	NA	13
2024	10	6	6	22	7	3	4	14

L’analyse du nombre de candidatures met en évidence plusieurs phases distinctes. L’année 2013 se caractérise par un niveau exceptionnellement élevé de candidatures (95), suivi de 2015 (75 candidatures). Ce volume important peut s’expliquer à la fois par l’effet de lancement de l’appel à projets et par l’existence d’un vivier de territoires déjà sensibilisés aux enjeux paysagers, voire engagés dans des démarches antérieures. Le caractère biannuel des premières éditions a également contribué à concentrer les candidatures. À partir de 2017, le nombre de candidats diminue nettement puis se stabilise jusqu’en 2022, malgré l’introduction du volet transition énergétique, qui ne semble pas avoir généré un effet d’attraction significatif. Les années 2023 et 2024 marquent un point bas, avec respectivement 15 et 22 candidatures. Cette dynamique peut être interprétée comme un essoufflement progressif de la demande, traduisant en partie l’épuisement du stock de territoires prêts à s’engager dans ce type de démarche, mais aussi possiblement une forme de saturation du dispositif ou une concurrence avec d’autres politiques territoriales.

Le taux de sélection, défini comme le rapport entre le nombre de lauréats et le nombre de candidatures, connaît quant à lui une augmentation tendancielle sur l’ensemble de la période. Cette évolution s’explique principalement par la baisse du nombre de candidats, combinée à un maintien relatif du nombre de lauréats. Ainsi, alors que le taux de sélection était d’environ 22 % en 2013, il dépasse progressivement les 50 % à partir de la fin des années 2010 pour atteindre des niveaux très élevés lors des dernières éditions (supérieurs à 80 % en 2023). Cette augmentation traduit une moindre sélectivité du dispositif, qui peut être interprétée soit comme une adaptation à la baisse des candidatures, soit comme une volonté institutionnelle de maintenir un niveau de diffusion élevé de la politique des plans de paysage. En ce qui concerne les plans de paysage transition énergétique le taux est de 100% pour les années 2020, 2021 et 2022 (six lauréats par année) ce qui montre un engouement limité de la part des lauréats.

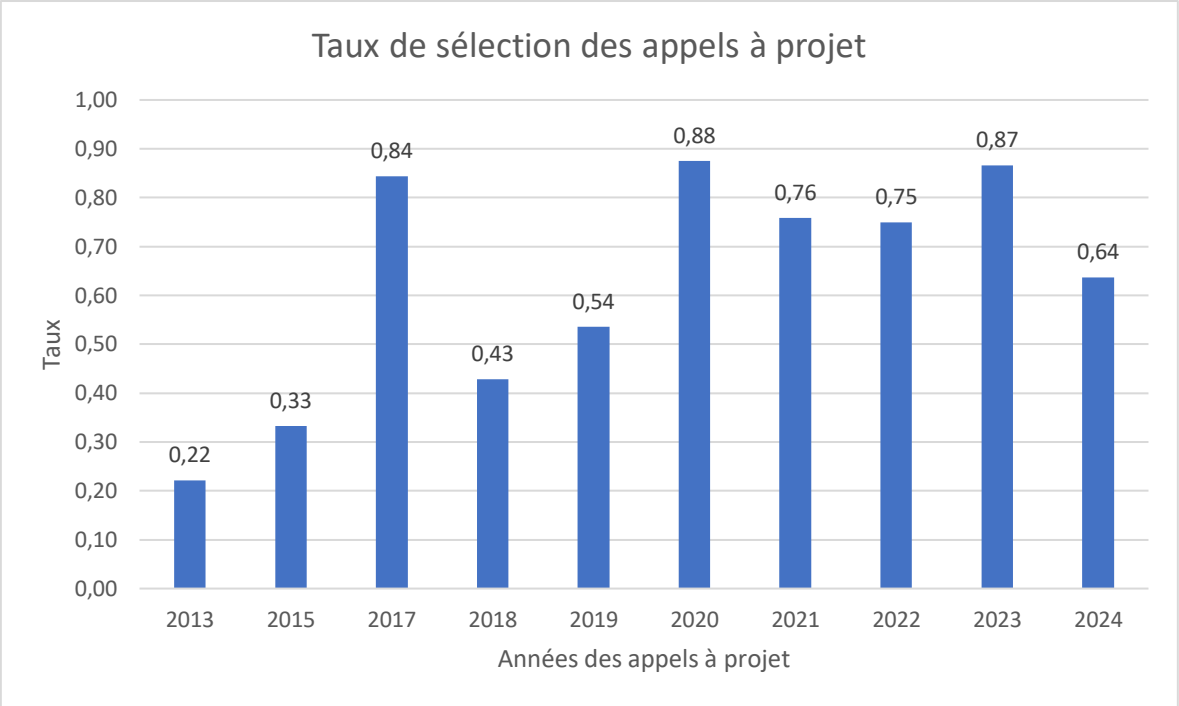


Figure 30. Taux de sélection par année. Reproduction d'après les données et un graphique transmis par la DREAL Occitanie. (Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026).

Au total, l'évolution conjointe du nombre de candidatures, de la structuration thématique des appels à projets et du taux de sélection met en évidence le passage d'une phase d'engouement initial à une phase de stabilisation, voire de ralentissement. Cette trajectoire interroge les conditions de renouvellement du dispositif et sa capacité à continuer à mobiliser de nouveaux territoires dans un contexte de réduction des budgets du ministère.

14 – Une démarche largement appropriée à l'échelle nationale : quantifier l'ampleur de la politique des plans de paysage sur les territoires

L'analyse des territoires porteurs de plans de paysage à l'échelle nationale permet de dresser un premier état des lieux quantitatif de la diffusion de cet instrument d'action publique. En s'appuyant sur le corpus des démarches lauréates de l'appel à projets, il est possible de mesurer l'ampleur de cette politique et d'en apprécier les logiques d'ancrage territorial. Au total, les lauréats des différents appels à projets représentent un ensemble de 193 plans de paysage (hors Nouvelle-Calédonie), répartis sur l'ensemble du territoire national.

À l'échelle nationale, une politique qui s'étend sur le quart du territoire

Afin d'appréhender la diffusion des plans de paysage, l'analyse repose sur une entrée communale, en identifiant les communes concernées (totalement ou partiellement) par au moins une démarche. Les fiches de candidature fournissent plusieurs indicateurs exploitables (nombre de communes, superficie, population), dont l'agrégation permet

de proposer une lecture synthétique de l'ampleur de la politique à l'échelle nationale. Une attention particulière est portée aux situations de superposition, certaines communes pouvant être concernées par plusieurs plans de paysage, ce qui constitue un indicateur complémentaire des dynamiques d'appropriation de l'outil.

1/5 des communes françaises concernées par au moins un plan de paysage

Tableau 2. La diffusion des plans de paysage selon le nombre de communes (Pierre-Louis Bodet, 2026).

Communes concernées	Nombre de communes*	Pourcentage**
Par au moins un plan	6491	18.58
Par au moins 2 plans	401	1.15
Par au moins 3 plans	35	0.10

1/5 de la surface du territoire national concerné par au moins un plan de paysage

Tableau 3. La diffusion des plans de paysage selon la surface des communes concernées (Pierre-Louis Bodet, 2026).

Communes concernées	Surface en km²	Pourcentage**
Par au moins un plan	134 305	21,8
Par au moins 2 plans	9 095	1,48
Par au moins 3 plans	1 844	0,3

1/4 de la population française concernée par au moins un plan de paysage

Tableau 4. La diffusion des plans de paysage selon la population des communes concernée (Pierre-Louis Bodet, 2026).

Communes concernées	Population	Pourcentage**
Par au moins un plan	16 757 835	24,77
Par au moins 2 plans	2 427 194	3,59
Par au moins 3 plans	1 145 081	1,69

*Ensemble des tableaux 2, 3 et 4 : *la base de données repose sur un effectif total de 34 935 communes (en fin d'année 2024). ** rapporté aux données de l'ensemble du territoire national. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la base communes. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.*

Les données compilées dans les tableaux 2, 3 et 4 nous renseignent sur les données en termes de nombre de communes, de surface et de population. Sur un total de 34 935 communes recensées, 6 491 sont concernées par au moins un plan de paysage, soit 18,58 % des communes françaises. Parmi elles, 401 communes (1,15 %) sont impliquées dans au moins deux démarches, et 35 communes (0,10 %) dans trois. À l'échelle des surfaces, les territoires couverts par au moins un plan représentent 134 305 km², soit 21,8 % du territoire national, contre 1,48 % pour au moins deux plans et 0,3 % pour trois. Enfin, 16 757 835 habitants, soit 24,77 % de la population, sont concernés par au moins une démarche, proportions qui diminuent respectivement à 3,59 % et 1,69 % pour les communes impliquées dans plusieurs plans.

Ces résultats mettent en évidence une diffusion significative des plans de paysage depuis la relance de la politique en 2013. **Près d'un cinquième des communes françaises, plus d'un cinquième de la superficie nationale et près d'un quart de la population sont désormais concernés par au moins une démarche**, ce qui témoigne du passage d'un outil expérimental à un instrument relativement installé dans les politiques territoriales.

Cette diffusion demeure toutefois partielle et sélective. L'écart entre la part des communes concernées (18,58 %) et celle de la population (24,77 %) suggère une implication plus marquée de territoires relativement peuplés ou structurants, disposant probablement de ressources techniques et institutionnelles plus importantes. De même, la part légèrement supérieure des surfaces concernées (21,8 %) indique que les plans de paysage peuvent couvrir des périmètres étendus, souvent portés à des échelles supra-communales.

Par ailleurs, la superposition de plusieurs plans de paysage reste marginale. La faible proportion de communes concernées par deux (401 communes) ou trois démarches (35 communes) souligne le caractère majoritairement ponctuel de l'outil, mobilisé en réponse à des enjeux spécifiques plutôt que dans une logique d'accumulation.

Enfin, ces résultats globaux doivent être nuancés. Le poids de certaines grandes communes, en particulier en termes de population et de superficie (Marseille ou Lyon), contribue à accentuer les écarts observés entre indicateurs. Surtout, cette lecture nationale masque des disparités territoriales importantes : la répartition des plans de paysage apparaît inégale selon les régions comme le montre la carte de la figure 31. Alors que des territoires sont largement couverts par les démarches de plan de paysage, d'autres à l'inverse semblent à l'écart de ce dispositif. Ces différences régionales font l'objet de la sous partie suivante.

La carte suivante représente l'ensemble des plans de paysage lauréats entre 2013 et 2024. Elle figure les plans de paysage et leurs limites en proposant une discrétisation selon le nombre de plans superposés. Dans un souci de comparaison et de représentativité nous choisissons de représenter les départements et région d'outre-mer à la même échelle. (D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la base communes). Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. →

Les plans de paysage en France, une répartition inégale

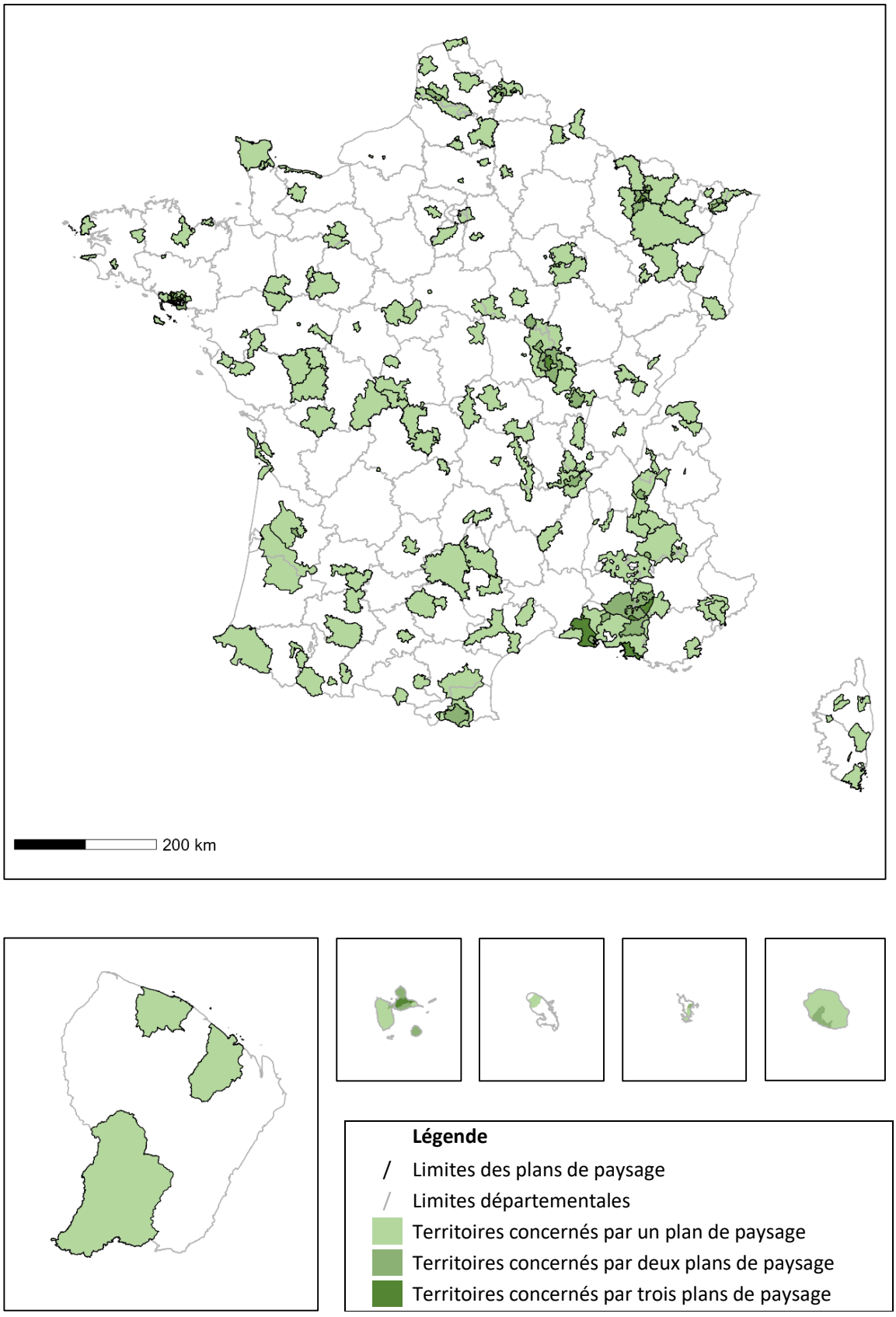


Figure 31. Carte des plans de paysage en France.

15 – Une diffusion inégale selon les régions

Ces données renseignées à l'échelle nationale sont à présent précisées à l'échelle régionale afin de rendre compte de la répartition des démarches sur le territoire. Le choix de l'échelle régionale répond à plusieurs problématiques : les DREAL jouent un rôle important dans la diffusion des appels à projets, elles ont également en charge le suivi et l'animation des démarches localement. Cette échelle, par le faible nombre de régions permet également une lecture condensée des résultats bien qu'elle représente de nombreux biais dans la comparaison. Les 18 régions françaises ont en effet de fortes variations de tailles entre elles, c'est pourquoi nous proposons par la suite des indicateurs pour chercher à compenser ces différences.

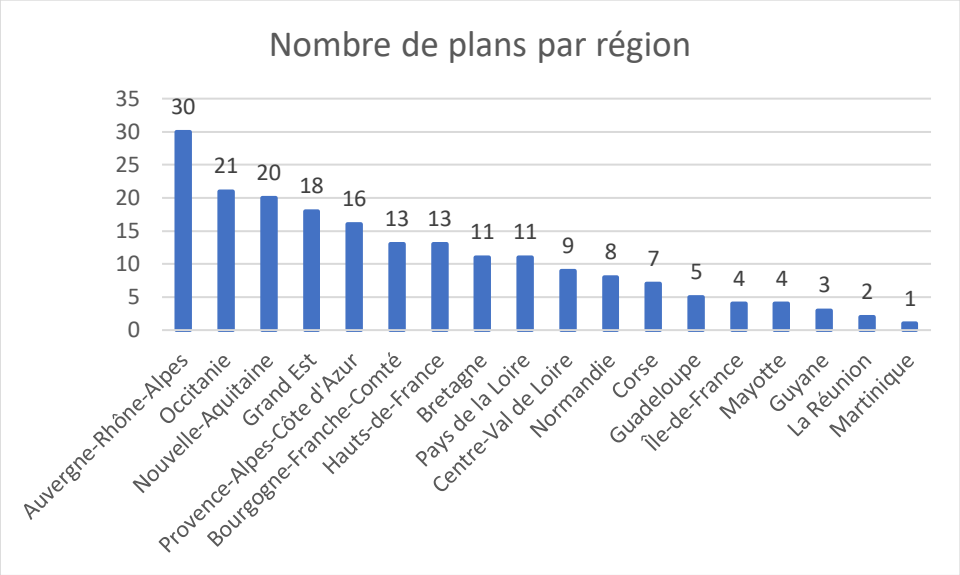


Figure 32. Nombre de plans par région. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la base communes. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

Le nombre de démarches par région montre une forte variabilité entre les territoires. Certaines régions comme l'Auvergne-Rhône-Alpes (30 plans), l'Occitanie (21 plans) et la Nouvelle-Aquitaine (20 plans) sont particulièrement bien dotées. D'autres comme la Martinique (1 plan), La Réunion (2 plans) ou la Guyane (3 plans) semblent largement moins représentées parmi les lauréats des appels à projets. Il convient cependant de relativiser ces chiffres qui comparent entre elles des régions aux particularités bien différentes. L'Auvergne-Rhône-Alpes ou la Nouvelle-Aquitaine sont vastes et concentrent un nombre élevé de communes et une population importante. À l'inverse les DROM correspondent à des territoires beaucoup plus restreints. Pour mieux rendre compte de la diversité d'appropriation nous proposons de privilégier une lecture à partir de valeurs relatives.

En reprenant les variables analysées précédemment (superficie, population et nombre de communes) nous proposons une lecture régionale de la présence des plans de paysage. Cette échelle permet de mettre en évidence des différences locales et cela

est justifié par le fait que c'est à ce niveau qu'est mis en place le suivi des démarches (cf chapitre 2). Pour comparer les données entre région nous utilisons deux indicateurs principaux.

Les pourcentages correspondent à une valeur, propre aux territoires des plans de paysage d'une région, par rapport à l'ensemble du territoire de cette région. Cette dimension permet de rendre compte du pourcentage du territoire (en termes de superficie, de population et de nombre de communes) concerné par les plans de paysage mais se heurte à quelques limites. En effet les territoires des plans de paysage comme ceux des régions administratives sont largement hétérogènes ainsi, comparer le territoire de Mayotte à celui de la Nouvelle-Aquitaine pose des problèmes en termes de représentativité. De la même manière le pourcentage ne permet pas de mesurer l'intensité des démarches, une région pourrait être en grande partie (ou en totalité comme à La Réunion) couverte par un seul plan de paysage tandis qu'une autre pourrait l'être que partiellement mais par de nombreux plans.

Pour dépasser cette limite nous proposons de prendre en compte un nouvel indicateur : l'indice de présence des plans de paysage. Nous le construisons en calculant dans un premier temps la densité de plan rapporté à chacune des variables (surface, population et nombre de communes par région) en posant la formule suivante :

$$Densité = \frac{Nombre\ de\ plans\ par\ région}{Valeur\ \text{à}\ comparer\ par\ région}$$

Dans un deuxième temps et afin de facilité la lecture, nous choisissons de convertir la densité en indice :

$$Indice = \frac{Densité\ par\ région}{Densité\ moyenne\ par\ région}$$

L'indice nous permet de mettre en perspective chacune des valeurs pour identifier les écarts à la moyenne. Un indice proche de 1 correspond à une région dont les valeurs seraient proches de la moyenne. Un indice proche de 0 équivaut à une très forte sous-représentation de la valeur et à l'inverse un indice supérieur à 1 monterait une très large sur-représentation de la valeur observée.

Certains plans ont la particularité d'être situés sur plusieurs régions. Dans le développement ci-dessous notre démarche consiste à faire la somme du nombre de plans différents par région, ainsi certaines démarches pourront être comptabilisées deux fois si elles sont situées sur deux régions différentes.

Analyse de la superficie selon les pourcentages

La carte ci-dessous représente le pourcentage de la superficie de chaque région couverte par au moins un plan de paysage. Elle permet de distinguer des territoires largement couverts à l'image de la Guadeloupe (100%), de la Réunion (100%), de Mayotte (50,8%) et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (40,2%) suivis par La Guyane (32,7%), le Grand Est (26,2%) et la Nouvelle-Aquitaine (22,8%). Ces surfaces importantes sont notamment dues à la présence de grands plans de paysage aux échelles régionales pour la Guadeloupe et la Réunion mais aussi sur des territoires vastes à l'image de la Guyane où, bien que les plans comportent un faible nombre de communes, ces dernières sont parmi les plus grandes de France.

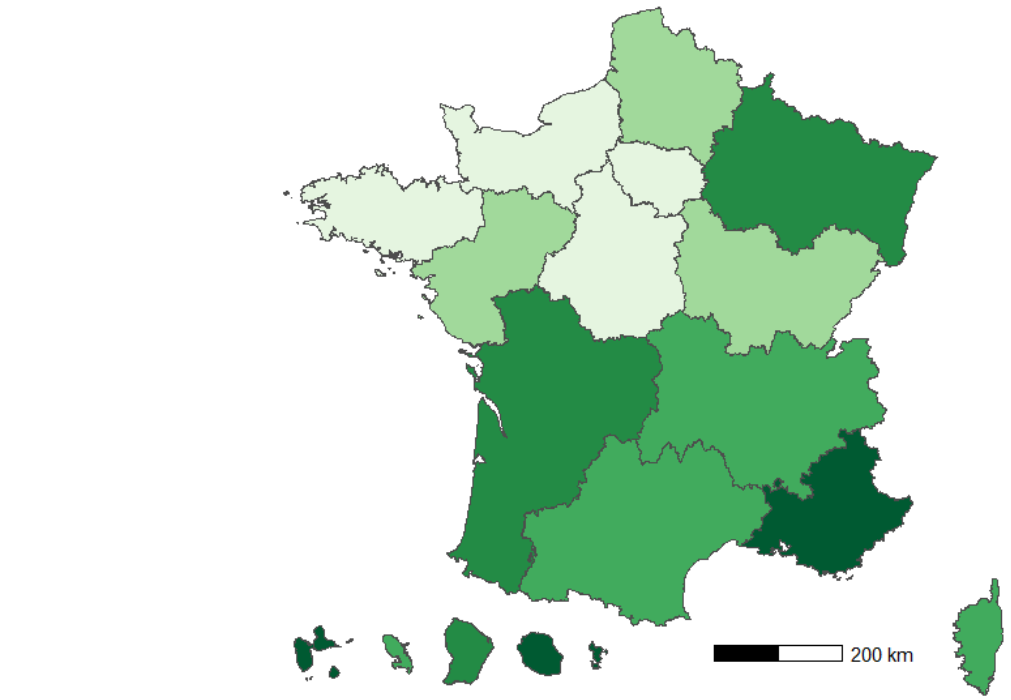


Figure 33. Pourcentages de la surface des régions françaises concernée par les plans de paysage. Classification selon la méthode des quantiles. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026.

Analyse de la superficie selon les indices

Le calcul des indices qui se base sur le nombre de plan de paysage par rapport à la surface nous donne la possibilité de mesurer la présence des plans de paysage non pas selon leur étendue mais selon la densité du nombre de plans. La carte ci-dessous offre une nouvelle vision de l'ancrage régional des plans de paysage. Mayotte et la Guadeloupe affichent un indice élevé (respectivement 9,49 et 2,65) suivies par la Martinique (0,78) et la Réunion (0,69). La Guyane affiche un résultat très faible (0,03) en effet les trois plans de paysage lauréats rapportés à un territoire relativement vaste font baisser l'indice. Le Grand Est et la Nouvelle-Aquitaine obtiennent des valeurs plus faibles du fait de leur superficie bien que le nombre de plan demeure élevé (respectivement 18 et 20 plans de paysage). À l'inverse, la région Auvergne-Rhône-Alpes affiche un indice élevé (0,38) montrant ainsi une présence importante de plans de paysage (30 plans à l'échelle de la région) mais de tailles relativement modestes.

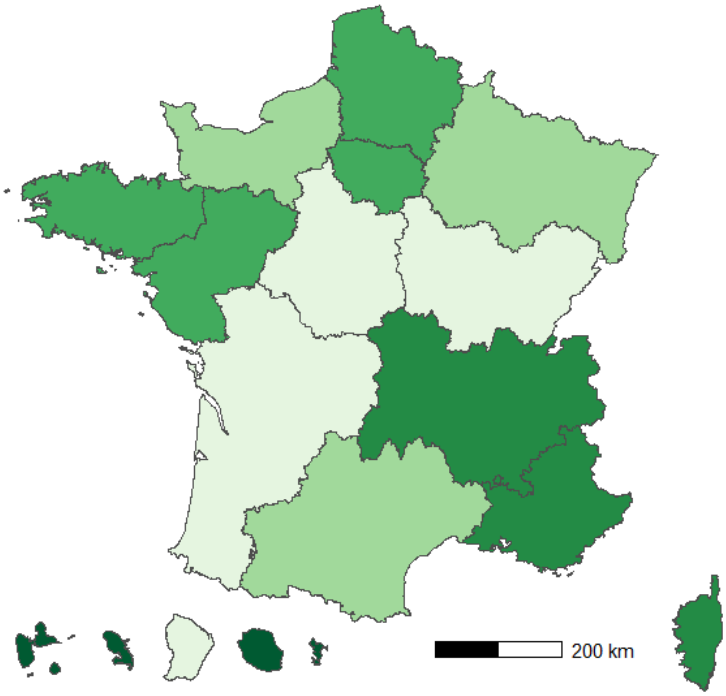


Figure 34. Indices de densité des plans de paysage selon la surface de chaque région française. Classification selon la méthode des quantiles. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026.

Analyse de la population selon les pourcentages

En prenant en compte le pourcentage de la population concernée par au moins un plan de paysage nous remarquons des valeurs élevées pour les DROM. Si la Guadeloupe et la Réunion ont toujours un pourcentage de 100% du fait des plans menés à l'échelle de la totalité du territoire, le résultat élevé pour la Guyane (57,5%) s'explique par un déploiement des trois plans de paysage sur la façade littorale où se concentre la population. En région PACA 52,2% de la population est concernée par un plan de paysage. Ce chiffre s'explique en partie par la présence de quelques plans de paysage centrés sur les agglomérations de Marseille (plus grand plan de paysage en termes de population) et de Nice. La Normandie, la région Centre-Val de Loire et la Bourgogne-Franche-Comté ainsi que la Martinique ont moins de 12% de leur population concernée par un plan de paysage. Ces chiffres révèlent un nombre peu élevé de plan par rapport à l'ensemble des régions ainsi que des démarches menées hors des grandes agglomérations.

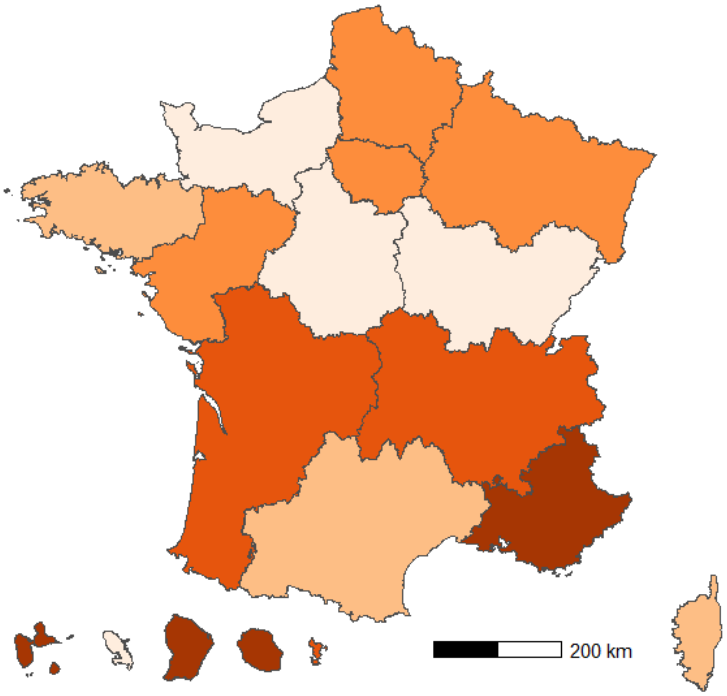


Figure 35. Pourcentages de la population des régions françaises concernées par les plans de paysage. Classification selon la méthode des quantiles. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026.

Analyse de la population selon les indices

En prenant en compte l'indice de la densité des plans de paysage par rapport à la population, nous observons une sous-représentation de la région PACA montrant que malgré des plans de paysage importants leur nombre rapporté à l'ensemble de la population reste faible. Les régions Corse, Centre-Val de Loire et Bourgogne-Franche-Comté qui ont une faible part de leur population concernée par les plans de paysage ont à l'inverse un nombre conséquent de plans rapporté à leur population. Cela traduit des régions globalement moins peuplées avec un nombre relativement important de démarches.

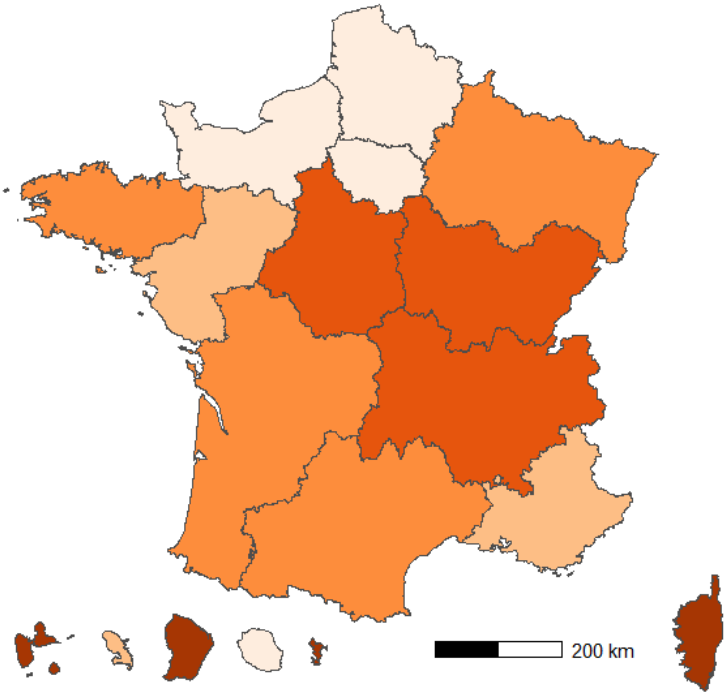


Figure 36. Indices de densité des plans de paysage selon la population de chaque région française. Classification selon la méthode des quantiles. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026.

Très élevé [0,84 - 3,61]

Élevé [0,63 - 0,83]

Moyen [0,57-0,62]

Faible ([0,44-0,56]

Très Faible [0,05-0,43]

Analyse du nombre de communes selon les pourcentages

Le pourcentage des communes concernées par au moins un plan de paysage dans chaque région fait ressortir des contrastes marqués. Les départements et régions d'outre-mer présentent des valeurs particulièrement élevées, à l'image de la Guadeloupe (100 %), de La Réunion (100 %) ou encore de Mayotte (41,18 %). Ces résultats s'expliquent en grande partie par la mise en œuvre de plans de paysage à des échelles larges, couvrant une part importante, voire la totalité, des territoires concernés. En métropole, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur se distingue avec 43,55 % de ses communes concernées, soit la valeur la plus élevée. À l'inverse, certaines régions comme la Bretagne (9,04 %), la Normandie (9,13 %) ou encore le Centre-Val de Loire (8,83 %) présentent des proportions plus faibles. Cela indique que les démarches y couvrent un nombre plus restreint de communes en s'inscrivant dans des périmètres plus réduits.

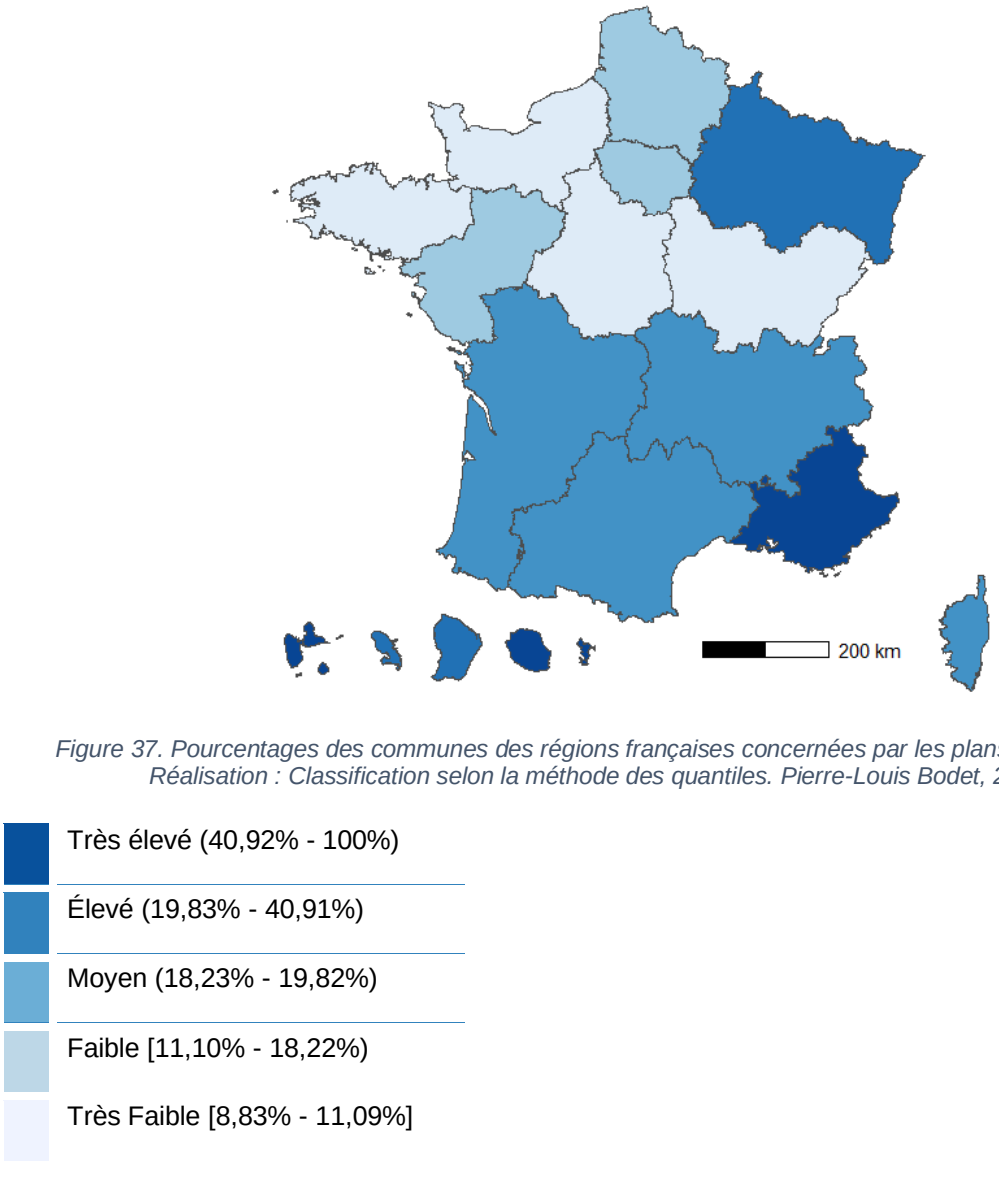


Figure 37. Pourcentages des communes des régions françaises concernées par les plans de paysage. Réalisation : Classification selon la méthode des quantiles. Pierre-Louis Bodet, 2026.

Analyse du nombre de communes selon les indices

Le calcul de l'indice, rapportant le nombre de plans de paysage au nombre de communes, met également en évidence des différences régionales. Les territoires ultramarins conservent des indices élevés, traduisant une forte intensité du recours à l'outil au regard du nombre limité de communes. En métropole, les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse se distinguent également avec un indice relativement élevé (respectivement 0,41 et 0,47). À l'inverse, plusieurs régions apparaissent sous-représentées selon cet indicateur. C'est notamment le cas de l'Île-de-France (0,07), de la Normandie (0,07), du Grand Est (0,08) ou encore des Hauts-de-France (0,08). Malgré un nombre parfois élevé de plans de paysage, leur rapport au nombre total de communes reste faible, ce qui s'explique par un maillage communal dense et par des démarches couvrant des périmètres relativement étendus.

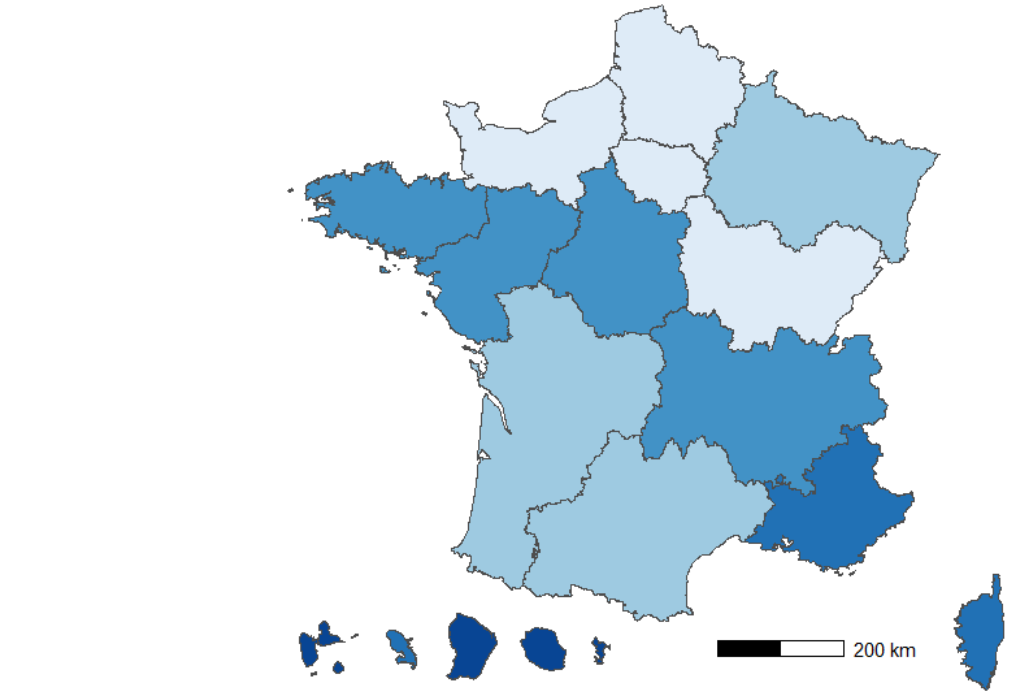


Figure 38. Indices de densité des plans de paysage selon le nombre de communes de chaque région française. Classification selon la méthode des quantiles. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026.

Une forte variabilité selon les régions

Le tableau ci-dessous reprend l'ensemble des données représentées sur les cartes et permet une vision globale des différents indicateurs en y ajoutant le nombre total de plans de paysage par région. Il permet de faire ressortir plusieurs groupes de régions.

Tableau 5. Synthèse des différentes cartes selon les indicateurs de surface, de population et du nombre de communes (pourcentages et indices). Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026.

Région	Nombre de plans	Analyse selon la surface		Analyse selon la population		Analyse selon le nombre de communes	
		En %	Indice	En %	Indice	En %	Indice
Guadeloupe	5	100	2,65	100	2,33	100	3,83
Martinique	1	21,98	0,78	7,97	0,49	26,47	0,72
Guyane	3	32,73	0,03	57,5	1,87	40,91	3,34
La Réunion	2	100	0,69	100	0,41	100	2,04
Mayotte	4	50,82	9,49	50,42	2,79	41,18	5,77
Île-de-France	4	10,01	0,29	17,74	0,05	11,92	0,07
Centre-Val de Loire	9	9,54	0,20	8,29	0,62	8,83	0,12
Bourgogne-Franche-Comté	13	15,11	0,24	11,06	0,83	11,09	0,08
Normandie	8	9,40	0,27	9,78	0,43	9,13	0,07
Hauts-de-France	13	16,81	0,35	20,43	0,38	18,22	0,08
Grand Est	18	26,23	0,27	29,45	0,58	29,91	0,08
Pays de la Loire	11	13,6	0,34	18,44	0,51	14,61	0,21
Bretagne	11	7,80	0,36	14,16	0,58	9,04	0,22
Nouvelle-Aquitaine	20	22,84	0,21	35,2	0,59	18,35	0,11
Occitanie	21	22,28	0,25	12,81	0,62	19,58	0,11
Auvergne-Rhône-Alpes	30	18,87	0,38	30,33	0,66	19,82	0,18
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16	40,25	0,44	52,23	0,56	43,55	0,41
Corse	7	21,00	0,69	14,01	3,61	19,44	0,47

Le premier ensemble regroupe des régions fortement engagées dans la démarche des plans de paysage : les cinq régions d'Outre-Mer bien que n'ayant pas un nombre important de démarches comparé aux régions métropolitaines sont cependant marqués par une forte présence de ces derniers rapportés aux données territoriales. La région PACA figure également dans cet ensemble en ayant un nombre relativement élevé de démarches (16) couvrant une part importante de son territoire.

Le deuxième groupe correspond aux régions dynamiques en termes de nombre de démarches : l'Auvergne-Rhône-Alpes, l'Occitanie, la Nouvelle-Aquitaine et le Grand Est. Ces quatre régions regroupent un peu moins de la moitié des plans de paysage à l'échelle nationale mais se caractérisent par des territoires vastes. Bien qu'ayant une superficie, une population et un nombre de communes élevés leurs pourcentages et indices restent forts.

Le troisième ensemble réuni sept régions : le Centre-Val de Loire, la Bourgogne-Franche-Comté, la Normandie les Hauts-de-France, les Pays de la Loire, la Bretagne et la Corse. Le nombre de démarche est compris entre 7 et 13 par région. Ces territoires ne se démarquent pas des autres régions par des indicateurs élevés (hormis l'indice du nombre de plan par habitant pour la Corse) et tendent même à afficher plusieurs indicateurs parmi les plus faibles. En cela ils constituent des territoires où des plans de paysage pourraient être menés de manière prioritaire si l'objectif du bureau des paysage est de couvrir de manière égale l'ensemble du territoire national.

Enfin une région se distingue des 17 autres, il s'agit de l'Île-de-France. Cette dernière, bien qu'ayant 17,7% population concernée par un plan de paysage (sur les plus de 12 000 000 d'habitants) ne regroupe seulement que quatre plans de paysage. Les indices de densité de population et de nombre de communes sont parmi les plus faibles.

Ces quatre ensembles révèlent une appropriation différente selon les régions. Les fortes variabilités de tailles des régions comme des plans de paysage nécessitent de croiser les indicateurs afin de rendre compte, au mieux, de ces différences. Plusieurs raisons peuvent expliquer les écarts : le rôle des DREAL dans la diffusion des appels à projets, un nombre plus élevé de candidatures provenant des territoires aux enjeux spécifiques, la volonté du jury de sélectionner certains candidats dans un souci de réponse aux défis économiques et sociaux notamment dans les DROM. L'outre-mer est en effet largement engagée dans de nombreux plans et programme soutenus par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)[78].

Dès lors, la politique des plans de paysage semble moins relever d'un objectif de couverture équilibrée du territoire que d'un soutien à des dynamiques déjà engagées. Elle tend ainsi à renforcer des écarts existants entre territoires plutôt qu'à les corriger, posant la question de son rôle réel : levier de diffusion ou accélérateur des inégalités territoriales ? Dans la suite de ce chapitre, la partie 2 cherche à répondre à cette question en mettant en évidence les caractéristiques des territoires sur lesquels se déploie la politique des plans de paysage.

[78] Petites villes de demain, Action cœur de ville, Villages d'avenir, Avenir montagnes ingénierie, Territoires d'industrie, contrats de ville, Cités éducatives, Fabriques de territoire et Manufactures labellisées sont autant de dispositifs largement présents dans les DROM comme en témoigne la page Outre-mer du site internet de l'ANCT.
https://anct.gouv.fr/outre-mer

À l’échelle départementale une disparité encore plus forte

Pour terminer cette approche scalaire nous proposons un aperçu à plus grande échelle. Sans rentrer dans une analyse de chacun des départements, nous présentons le nombre de plan de paysage par département sous forme d’un indice correspondant au nombre de démarche par département divisé par les 193 démarches multiplié par 100.

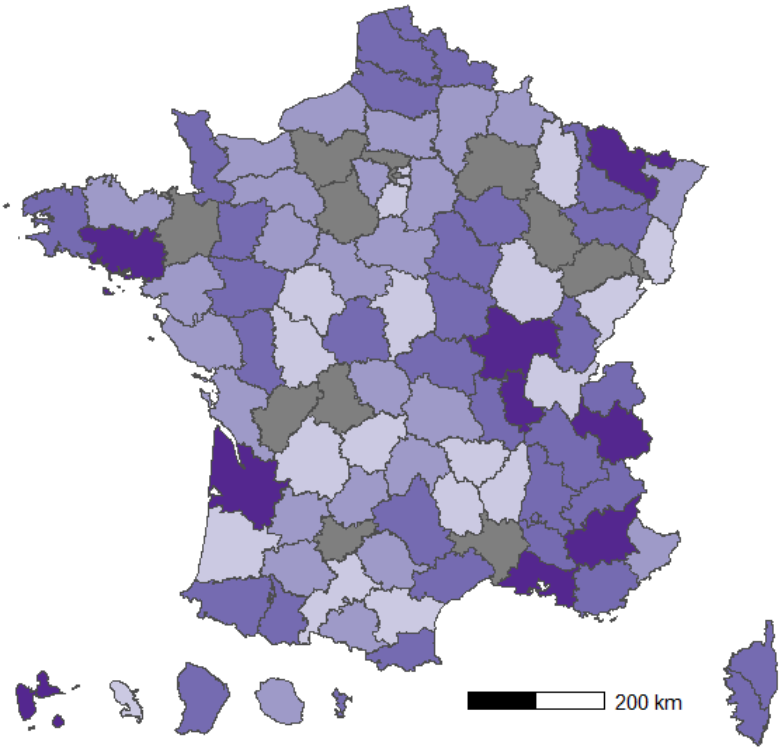


Figure 39. Indices de présence des plans de paysage pour chaque département français. Classification par seuils arbitraires. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026.

Très élevé [189,95 - 265,93] (5, 6 ou 7 plans)

Élevé [113,97 - 151,96] (3 ou 4 plans)

Faible [75,98] (2 plans)

Très Faible [37,99] (1 plan)

Aucun plan de paysage

Avec sept plans de paysage différents le département des Bouches-du-Rhône est celui sur lequel les plans de paysage sont le plus mobilisés notamment du fait de la superposition importante de plans dans la métropole marseillaise. Les départements

de la Moselle, du Rhône et de la Saône-et-Loire ont chacun six démarches sur leur territoire. Ceux des Alpes-de-Haute-Provence, de la Gironde, du Morbihan de la Savoie et de la Guadeloupe ont quant à eux cinq démarches. À l'opposé 14 départements n'ont aucune démarche sur leur territoire : La Charente, l'Eure, l'Eure-et-Loir, le Gard, l'Ille-et-Vilaine, la Marne, la Haute-Marne, la Haute-Saône, Paris, le Tarn-et-Garonne, la Haute-Vienne, le Territoire de Belfort les Hauts-de-Seine et le Val-d'Oise. Ces disparités, encore plus marquée à l'échelle départementale confortent la forte variabilité d'appropriation observée à l'échelle régionale.

2 – Caractériser les territoires des plans de paysage, entre unité et diversité

En couvrant une partie de plus en plus importante du territoire national, dans toutes les régions administratives, les plans de paysages dépassent le cadre de l'expérimentation au cas par cas pour former un ensemble de territoires qui ont en commun la volonté d'agir sur leurs paysages. La constitution de cet ensemble est le fruit d'une double politique : tout d'abord d'une politique nationale qui fixe le cadre de l'appel à projet et sélectionne les lauréats suite aux candidatures, ensuite d'une politique locale qui représente la volonté des élus et agents des différentes structures de s'engager dans cette démarche en candidatant aux appels à projets et en mettant en œuvre les plans d'actions contenus dans les plans de paysage. Dans la partie 2 du chapitre 3 nous cherchons à savoir si les territoires concernés par les plans de paysage se différencient du reste du territoire national à travers plusieurs indicateurs géographiques et politiques. Nous cherchons également à explorer l'unité ou la diversité des différents plans en les comparant entre eux afin de comprendre dans quels cadres sont menés ces démarches.

21 – Une politique dédiée aux paysages ordinaire ?

Qu'il s'agisse de la CEP ou de la loi paysage les paysages du quotidien sont au cœur des politiques publiques. Pour l'État, il ne s'agit donc pas de centrer l'action sur des territoires emblématiques dits « de carte postale » mais bien de s'intéresser à ce qui touche la plus grande partie des habitants. Définir cette catégorie de paysages n'est pas aisé. Les atlas de paysage ont cherché à qualifier l'ensemble des paysages du territoire national en travaillant aux échelles départementales ou régionales. Les plans de paysage s'adressent-ils également à tous les territoires ? Y compris les espaces du banal ces territoires que l'on pourrait traverser sans les regarder ? Ou à l'inverse sont-ils portés par des acteurs ayant déjà une volonté de valoriser des territoires à forte valeur paysagère ?

En mars 2015 le ministère de la transition écologique édite un guide intitulé *Les Atlas de paysage, Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages*[79] qui mentionne en introduction que les paysages du quotidien « *concernent*

[79] En ligne sur le site du ministère de la transition écologique :

les territoires urbains, périurbains ou ruraux, les territoires littoraux ou de montagne ». Cette définition très large oriente le début de notre analyse en portant notre attention sur les territoires sous l'angle de leur rapport au rural et à l'urbain, au littoral et à la montagne.

Une surreprésentation des espaces urbains

Le tableau ci-dessous présente la répartition des communes hors des plans de paysage et dans les plans de paysage selon la grille de densité de l'INSEE en 7 classes[80]. Cet indicateur offre l'avantage de pouvoir caractériser le niveau de densité de chaque commune du territoire national en le croisant avec le classement en aire d'attraction des villes également mis en place par l'INSEE. La grille communale de densité permet ainsi de distinguer différents types d'espaces, allant des territoires ruraux les plus dispersés aux centres urbains les plus denses, et constitue un outil pertinent pour analyser la répartition territoriale des démarches de plans de paysage. Nous établissons deux types de territoires : ceux qui ne sont pas concernés par les plans de paysage (sans plan) et ceux qui le sont (avec plan), les valeurs (en pourcentage) sont comparées dans une dernière colonne exprimant la différence toujours en pourcentage.

Tableau 6. Répartition des territoires dans les sept classes de densité selon leur appartenance ou non à un plan de paysage. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la grille communale de densité à 7 niveaux. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

En pourcentage du nombre de communes	Sans plan	Avec plan	Différence en%
Rural à habitat très dispersé	20,8	20,7	-0,48
Rural à habitat dispersé	53,2	50	-6,01
Bourgs ruraux	14,8	13,7	-7,43
Petites villes	2,5	2,7	+8
Ceintures urbaines	5,2	7 ,5	+44,23
Centres urbains intermédiaires	1,4	2,1	+50
Grands centres urbains	2,0	3,2	+60

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

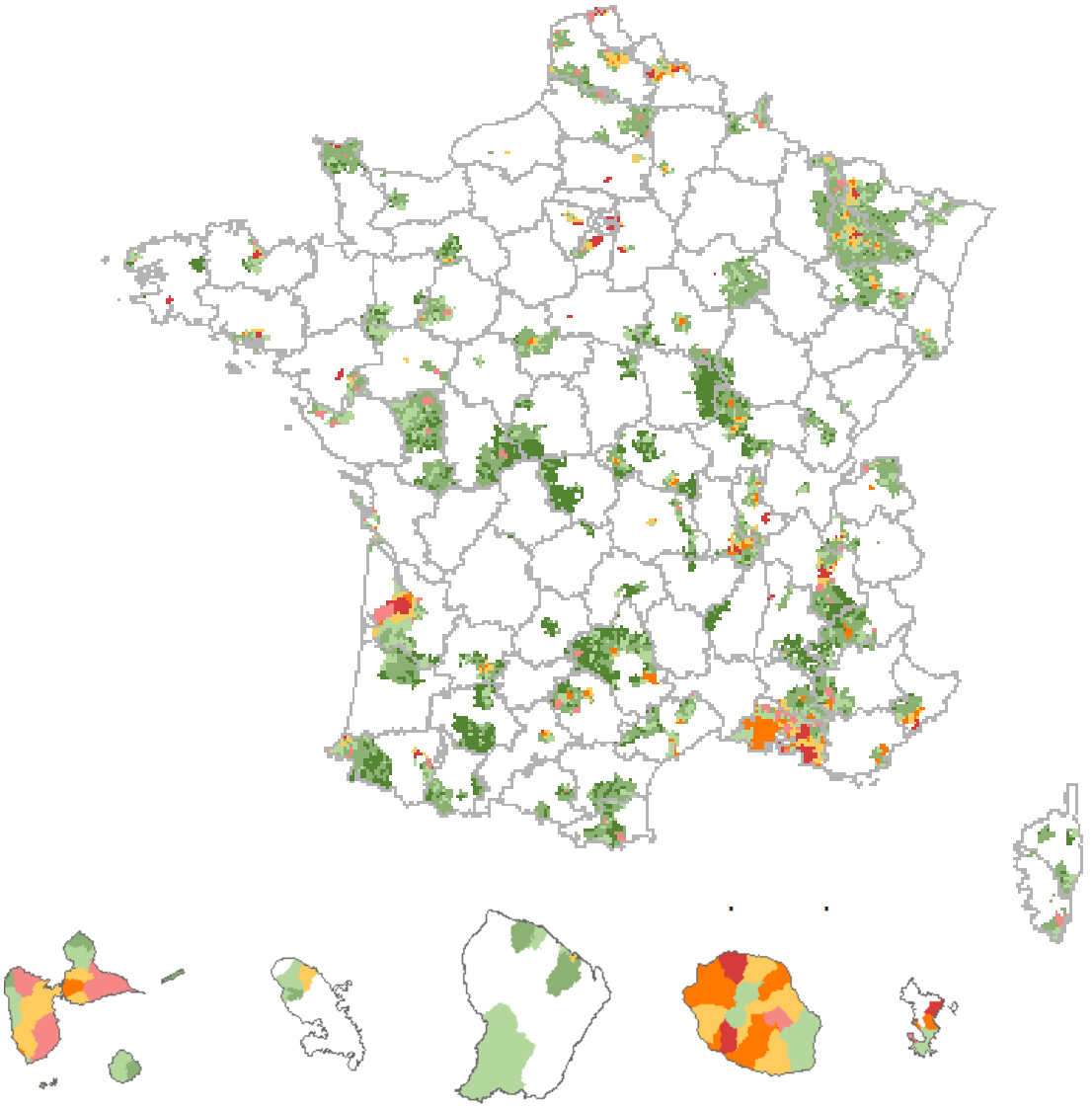
[80] Note méthodologique de la grille de densité en spet classes sur le site de l'INSEE : https://www.insee.fr/fr/statistiques/6686472

Dans les deux ensembles, l'espace rural (à habitat très dispersé et dispersé) domine largement avec 74 % des communes hors des plans de paysage et 70,7 % des communes dans les plans de paysage, suivi par les ceintures urbaines (respectivement 5,2 % et 7,5 %). Cette structure traduit le poids important des communes rurales dans l'organisation territoriale française et explique en grande partie leur forte représentation dans l'ensemble des communes étudiées (figure 40).

En analysant l'écart relatif entre les deux types de situations, nous observons une différence de rapport à l'urbain et au rural. Si le rural à habitat très dispersé est légèrement sous-représenté avec 0,48 % de communes en moins dans les plans de paysage, la sous-représentation atteint -6,01 % pour le rural à habitat dispersé et -7,43 % pour les bourgs ruraux. À l'inverse, les petites villes sont globalement davantage concernées par les démarches de plans de paysage (+8 %). Le pourcentage augmente avec la densité : la part des ceintures urbaines est supérieure à +44 %, et cette surreprésentation est encore plus marquée pour les centres urbains intermédiaires (+50 %) et pour les grands centres urbains (+60 %).

Figure 40. Les communes des plans de paysage selon leur niveau de densité. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la grille communale de densité à 7 niveaux. Réalisation Pierre-Louis Bodet,

Les grands centres urbains surreprésentés dans les plans de paysage



- Rural à habitat très dispersé
- Rural à habitat dispersé
- Bourgs ruraux
- Petites villes
- Ceintures urbaines
- Centres urbains intermédiaires
- Grands centres urbains

Ces résultats suggèrent que la présence d'un plan est plus fréquente dans les territoires situés dans des contextes urbains ou périurbains, tandis que les territoires plus ruraux, en particulier ceux structurés autour de bourgs ou caractérisés par un habitat dispersé, apparaissent relativement moins souvent dotés d'un plan. Toutefois, il convient de relativiser l'ampleur de certaines différences : les catégories urbaines représentent des parts initialement faibles dans l'ensemble des territoires. Les écarts relatifs élevés observés pour ces catégories traduisent donc aussi un effet de base lié à leurs faibles proportions initiales. La présence relativement plus importante de territoires urbains ou périurbains parmi les démarches de plans de paysage peut ainsi traduire l'intérêt de cet outil pour accompagner des territoires confrontés à des enjeux de transformation paysagère particulièrement visibles, tels que la pression urbaine, l'artificialisation des sols ou la recomposition des interfaces entre ville et campagne.

Entre contraintes physiques et enjeux paysagers : la surreprésentation des littoraux et montagnes

Les communes concernées par la loi Littoral sont classées en trois types : les communes littorales maritimes, littorales estuariennes et littorales lacustres. En comparant la liste des communes classées (pour l'ensemble des trois types) et celles de la base de données des plans de paysage, nous constatons que les communes classées représentent 2,8 % des communes situées hors des plans de paysage, tandis que celles situées dans un plan de paysage représentent 5,6 % des communes des plans de paysage. Ce chiffre monte à 11 % pour les communes concernées par deux plans et à 28 % pour les communes concernées par trois plans de paysage. Bien que ces chiffres soient relativement faibles, les plans de paysage comptent, en proportion, deux fois plus de territoires littoraux que le reste du territoire.

En comparant les plans de paysage entre eux, nous remarquons que 27,9 % des plans de paysage ont au moins une commune située en zone littorale. Cette proportion indique que plus d'un quart des démarches de plans de paysage concernent directement des territoires soumis aux dynamiques et aux contraintes spécifiques des espaces littoraux.

Les territoires de montagne apparaissent également particulièrement représentés dans les démarches de plans de paysage. 33 % des communes des plans de paysage sont concernées par la loi Montagne, contre 22 % pour le reste du territoire. Ce chiffre monte à 48 % pour les communes concernées par deux plans de paysage et à 45 % pour les communes concernées par trois plans de paysage. Au total, 44 % des plans de paysage ont au moins une commune concernée par la loi Montagne. Autrement dit, près d'un plan de paysage sur deux concerne au moins partiellement un territoire de montagne.

La surreprésentation des territoires littoraux et montagneux dans les démarches de plans de paysage peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Ces territoires présentent en effet souvent des paysages fortement identifiés et reconnus, mais également soumis à des pressions importantes liées aux dynamiques touristiques, à l'urbanisation ou encore aux évolutions des activités économiques et agricoles. Les démarches de plan

de paysage peuvent ainsi constituer un outil de réflexion et d'accompagnement des mutations paysagères dans ces territoires soumis à des enjeux particulièrement visibles.

Par ailleurs, les cadres législatifs spécifiques que constituent la loi Littoral et la loi Montagne participent à renforcer l'attention portée à ces territoires dans les politiques d'aménagement. Dans ce contexte, les plans de paysage peuvent être mobilisés comme des outils complémentaires permettant d'articuler les enjeux de protection, de mise en valeur et de gestion des paysages.

22 – Comparer les territoires patrimoniaux dans les périmètres des plans de paysage

À l'inverse des données qui permettent de catégoriser l'ensemble du territoire sans reconnaissance paysagère institutionnelle particulière, nous mettons en évidence ci-dessous la part des communes appartenant à différents dispositifs de classement ou de reconnaissance patrimoniale, selon leur degré d'implication dans les démarches de plans de paysage. Les catégories retenues comprennent les sites classés et inscrits[81], les territoires labellisés Grand Site de France, ainsi que les périmètres liés au patrimoine mondial de l'UNESCO. En retenant ces indicateurs, l'objectif est d'identifier dans quelles mesures les territoires bénéficiant déjà d'une reconnaissance patrimoniale ou paysagère sont également mobilisés dans les démarches de planification paysagère.

Cette question renvoie également à une organisation historique de l'administration centrale toujours à l'œuvre aujourd'hui. Au sein de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), les missions ont longtemps été réparties entre plusieurs bureaux. Le bureau historiquement chargé des sites classés et inscrits (bureau des sites et des espaces protégés) s'intéresse prioritairement aux paysages considérés comme exceptionnels, tandis que celui dédié aux paysages du quotidien (bureau des paysages et de la publicité) intervient sur l'ensemble du territoire, indépendamment de l'existence d'un statut de protection. Cette répartition des missions liées au paysage dans la sous-direction de l'urbanisme règlementaire et des paysages a été résumée avec humour par Jean-François Seguin, ancien chef du bureau du paysage : « *Ma collègue s'occupait du beau et moi du moche* » (entretien, avril 2024).

Au-delà de l'anecdote, cette distinction administrative soulève une question plus générale : les plans de paysage, portés par le bureau du paysage, concernent-ils prioritairement les territoires ordinaires, situés en dehors des espaces déjà reconnus pour leur valeur patrimoniale ou paysagère ? Afin d'examiner cette hypothèse, l'analyse mobilise les données spatiales issues du Système d'information sur les sites

[81] En ligne Les sites classés, protéger et transmettre notre patrimoine paysager https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/SITE-CLASSES_Guide-WEB-pages_compressed.pdf

et territoires d'exception[82], permettant d'identifier la présence de ces dispositifs dans les communes concernées par des plans de paysage.

Tableau 7. Périmètres de protections patrimoniales et plans de paysage Pour chaque case, part des communes françaises (en pourcentage) dotées d'un périmètre de protection selon leur couverture par un ou plusieurs plans de paysage. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données du système d'information sur les sites et territoires d'exception. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

Présence des plans de paysage	Sites			Grand site de France			UNESCO
	Classé[83]	Inscrit	Ensemble	GSF[84]	OGS[85]	Ensemble	
Sans plan	4,54	7,85	12,39	0,80	0,26	1,06	2,48
Au moins un plan	5,65	7,57	13,23	2,51	0,27	2,78	3,42
Au moins deux plans	16,70	15,71	32,41	16,45	2,74	19,20	7,73
Au moins trois plans	8,57	14,28	22,85	14,28	0	14,28	0

Les résultats de l'analyse figurant dans le tableau 7 montrent que les sites classés sont légèrement plus présents dans les communes concernées par des plans de paysage que dans l'ensemble du territoire national, tandis que les sites inscrits apparaissent légèrement sous-représentés. Autrement dit, les démarches de plans de paysage ne se concentrent pas exclusivement sur des territoires patrimonialisés, mais elles ne les ignorent pas pour autant. La présence de ces sites témoigne d'une certaine porosité entre les politiques de protection patrimoniale et les démarches de projet paysager.

Parmi ces sites protégés, certains bénéficient d'une reconnaissance supplémentaire à travers le label *Grand Site de France*. Ce label distingue des territoires confrontés à des enjeux spécifiques de gestion de la fréquentation touristique, de préservation paysagère et de valorisation patrimoniale. Les structures gestionnaires de ces sites apparaissent relativement actives dans la mobilisation des outils de planification paysagère. Ainsi, les Grands Sites de France figurent parmi les porteurs de projets présents dans l'appel à projets, après les établissements publics de coopération intercommunale, les collectivités territoriales et les Parcs naturels régionaux.

[82] En ligne : https://site.din.developpement-durable.gouv.fr/public/cartographie
Ce site consulté en 2026 propose une cartographie représentant les sites classés, sites inscrits, les territoires labellisés « Grand Site de France », les projets « Grand Site de France », les biens du patrimoine mondial UNESCO ainsi que les zones tampon des biens du patrimoine mondial UNESCO. Pour les OGS les marais de Brouage ne figurent pas dans la base de données.
[83] Aide à la lecture : la première colonne signifie que 4,54% des communes françaises sont concernées par un site classé, 5,65% des communes concernées par au moins un plan de paysage le sont également par un site classé.
[84] GSF : grand site de France.
[85] OGS : opération grand site

L'analyse de la distribution communale confirme également la surreprésentation relative de ces territoires dans les démarches de plans de paysage. En effet, parmi les communes françaises non concernées par un plan de paysage, seulement 0,80 % sont labellisées Grand Site de France. À l'inverse, 2,51 % des communes couvertes par au moins un plan de paysage appartiennent à un Grand Site de France, soit une proportion près de trois fois plus élevée. Cette tendance apparaît encore plus marquée lorsque l'on considère les communes impliquées dans plusieurs démarches : 16,45 % des communes concernées par au moins deux plans de paysage appartiennent à un Grand Site de France, cette proportion s'établit à 14,28 % pour les communes impliquées dans trois plans de paysage.

À l'échelle des territoires eux-mêmes, l'analyse montre que 6 des 26 Grands Sites de France[86] portent un plan de paysage. En analysant le tableau 8 nous observons que parmi l'ensemble des communes labellisées GSF en France, 58,52% sont situées hors des plans de paysage et 41,47% font partie d'un plan de paysage lauréat de l'appel à projets.

Tableau 8. Périmètres de protections patrimoniales et plans de paysage. Pour chaque case, répartition des communes françaises (en pourcentage) dotés d'un périmètre de protection selon leur couverture par un ou plusieurs plans de paysage. D'après les fiches de candidatures.

Présence des plans de paysage	Sites			Grand site de France			UNESCO
	Classé[87]	Inscrit	Ensemble	GSF	OGS	Ensemble	
Sans plan	77,87	81,95	80,41	58,52	80,43	62,68	76,12
Au moins un plan	22,12	18,04	19,58	41,47	19,56	37,3	23,87
Au moins deux plans	4,03	2,31	2,96	16,79	11,95	15,87	3,33
Au moins trois plans	0,18	0,18	0,18	1,27	0	1,03	0

Ces résultats suggèrent que les territoires labellisés Grand Site de France constituent des espaces particulièrement propices à l'appropriation des démarches de planification paysagère. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette dynamique. D'une part, la gestion de ces sites repose largement sur la prise en compte de la dimension paysagère, qui constitue à la fois un enjeu de protection patrimoniale et un levier de valorisation territoriale. D'autre part, les structures gestionnaires de ces territoires disposent généralement d'une ingénierie technique structurée, souvent composée

[86] Notons que la base de données des plans de paysage s'arrête en 2024 et que le nombre de 26 grands sites de France a été actualisé en février 2026

[87] Aide à la lecture : la lecture est inversée par rapport au tableau précédent. Il faut lire pour la première colonne que parmi toutes les communes concernées par un site classé 77,87% sont situé hors des plans de paysage tandis que 22,12% sont dans au moins un plan de paysage. Les deux dernières lignes doivent se lire séparément, en effet les communes concernées par au moins un plan de paysage apparaissent également dans la ligne située au-dessus.

d’équipes pluridisciplinaires au sein desquelles les compétences paysagistes sont relativement présentes.

Enfin, l’inscription de ces territoires dans des réseaux nationaux de gestion et de valorisation des paysages favorise également leur mobilisation dans les dispositifs d’action publique consacrés au paysage. La capacité à répondre aux appels à projets, la circulation des expériences entre sites et la visibilité institutionnelle dont bénéficient ces territoires contribuent ainsi à expliquer leur implication dans les démarches de plans de paysage.

Au-delà des seuls dispositifs nationaux, les territoires inscrits au Patrimoine Mondial de l’UNESCO apparaissent également relativement présents dans les périmètres des plans de paysage. Les communes situées dans les espaces correspondant aux biens inscrits ou à leurs zones tampons représentent 2,48 % des communes françaises non concernées par un plan de paysage. Parmi les communes concernées par au moins un plan de paysage, cette proportion atteint 3,42 %, ce qui traduit là encore une légère surreprésentation de ces territoires dans les démarches paysagères.

L’analyse montre également que plus de 23 % des communes situées dans les périmètres UNESCO participent à au moins un plan de paysage, ce qui témoigne d’un engagement significatif de ces territoires dans les démarches de projet à l’échelle du grand paysage. Cette mobilisation apparaît parfois dès la phase de candidature au patrimoine mondial. Ainsi, dans le cas des plages du Débarquement ou des paysages de mégalithes du sud du Morbihan, les plans de paysage ont été mobilisés comme outils d’accompagnement et de structuration des dossiers de candidature, contribuant à formaliser les orientations paysagères et les stratégies de gestion territoriale.

Ces différents résultats montrent que, loin de s’opposer aux dispositifs de reconnaissance patrimoniale existants, les plans de paysage s’inscrivent souvent en complémentarité avec les territoires déjà identifiés pour leur valeur paysagère ou patrimoniale. Les espaces considérés comme exceptionnels (qu’il s’agisse des sites protégés, des Grands Sites de France ou des biens inscrits au patrimoine mondial) apparaissent ainsi comme des terrains privilégiés d’expérimentation et de mise en œuvre des démarches de projet paysager, tout en coexistant avec des démarches menées dans des territoires plus ordinaires.

23 – Qui porte les plans de paysage ? L’intercommunalité terreau des plans de paysage

Dans le prolongement de l’analyse de la diffusion quantitative des plans de paysage, il convient désormais de s’intéresser aux acteurs qui portent ces démarches. L’identification des porteurs de projets permet en effet de mieux comprendre les logiques institutionnelles dans la mise en œuvre de cette politique, ainsi que les niveaux d’action privilégiés.

Tableau 9. Répartition des porteurs de projets lauréats. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

Porteur	**Nombre de plans**
EPCI	91
PNR	31
Communes seules	22
Pays / SCoT	22
Grands Sites de France	6
Associations	4
Départements / Régions	3
Parc Nationaux	3
Autres structures ou syndicats mixtes	11
Total	193

L'examen des structures porteuses met en évidence une forte domination des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui représentent à eux seuls 91 démarches. Ils constituent de loin le principal niveau de portage des plans de paysage. L'échelle intercommunale apparaît ainsi particulièrement adaptée à la prise en compte des dynamiques paysagères, qui dépassent largement les limites communales.

Les Parcs naturels régionaux (PNR) constituent le deuxième groupe de porteurs, avec 31 démarches. Leur place importante s'inscrit dans la continuité de leur mission historique en matière de gestion et de valorisation des paysages. Leur présence régulière parmi les lauréats témoigne de leur capacité à mobiliser des compétences techniques et à inscrire les plans de paysage dans des stratégies territoriales déjà structurées.

Un troisième ensemble est constitué par les communes et les structures de type Pays ou SCoT, avec respectivement 22 démarches chacune. Le portage communal seul, bien que plus limité, traduit l'engagement direct de certaines collectivités locales, souvent sur des territoires aux enjeux spécifiques ou fortement identifiés. Les structures de planification, comme les SCoT ou les Pays, illustrent quant à elles une approche plus stratégique, inscrivant les plans de paysage dans des logiques de planification territoriale à plus large échelle.

Les autres catégories de porteurs apparaissent plus marginales. Les syndicats mixtes et autres structures assimilées totalisent 11 démarches, tandis que les Grands Sites de France (6 démarches), les associations (4), ainsi que les départements, régions et

parcs nationaux (3 chacun) restent faiblement représentés. Cette diversité témoigne néanmoins de la souplesse du dispositif, qui peut être approprié par une pluralité d'acteurs, au-delà des cadres institutionnels les plus classiques. Les porteurs atypiques comme les associations mettent en évidence l'engagement des acteurs envers la qualité paysagère et la volonté d'entrainer les institutions dans les traductions des plans.

Dans l'ensemble, cette répartition met en évidence une structuration du portage autour de deux niveaux principaux : l'intercommunalité et les structures territoriales organisées (notamment les PNR). Elle confirme également le caractère majoritairement institutionnel de la démarche, portée par des acteurs disposant d'une ingénierie territoriale et de capacités de coordination. À l'inverse, les acteurs plus ponctuels ou moins dotés apparaissent en retrait, ce qui souligne le rôle déterminant des ressources techniques et organisationnelles dans l'engagement dans un plan de paysage.

24 – Les plans de paysage : une démarche appropriée de manière diverse par les porteurs de projet

Les territoires dotés de plans de paysages sont globalement représentatifs du territoire national. Qu'il s'agisse des répartitions urbain/rural ou des critères plus physiques comme le littoral ou la montagne. Seul le statut des porteurs de projets met en avant, au sein des lauréats, une surreprésentation des territoires où le paysage est déjà un enjeu important (les PNR). Cette forte représentativité du territoire national induit une grande diversité des formes d'appropriation de la démarche.

En comparant les territoires porteurs de plans entre eux, on met en évidence la forte variabilité des démarches, observable à chaque appel à projets.

Le premier aspect correspond à la taille des plans de paysage, qui couvrent des territoires allant de l'échelle d'un quartier (Nantes) à celle d'un département (Meurthe-et-Moselle). Le nombre d'habitants concernés est également fortement variable, comme en témoigne la diversité des situations observées par les données. À titre d'exemple, certains plans concernent des territoires très peu peuplés, de l'ordre de quelques centaines d'habitants, tandis que d'autres, à l'image de la Métropole de Marseille, peuvent concerner plusieurs centaines de milliers d'habitants.

De la même manière, la superficie des démarches varie de façon très importante, allant de quelques kilomètres carrés à plusieurs milliers de kilomètres carrés. Cette amplitude traduit la capacité de l'outil à s'adapter à des configurations territoriales extrêmement diverses. Par ailleurs, la densité des territoires concernés (population rapportée à la surface) permet de distinguer des démarches très urbaines et des démarches davantage rurales ou périurbaines, dans des contextes de faible densité.

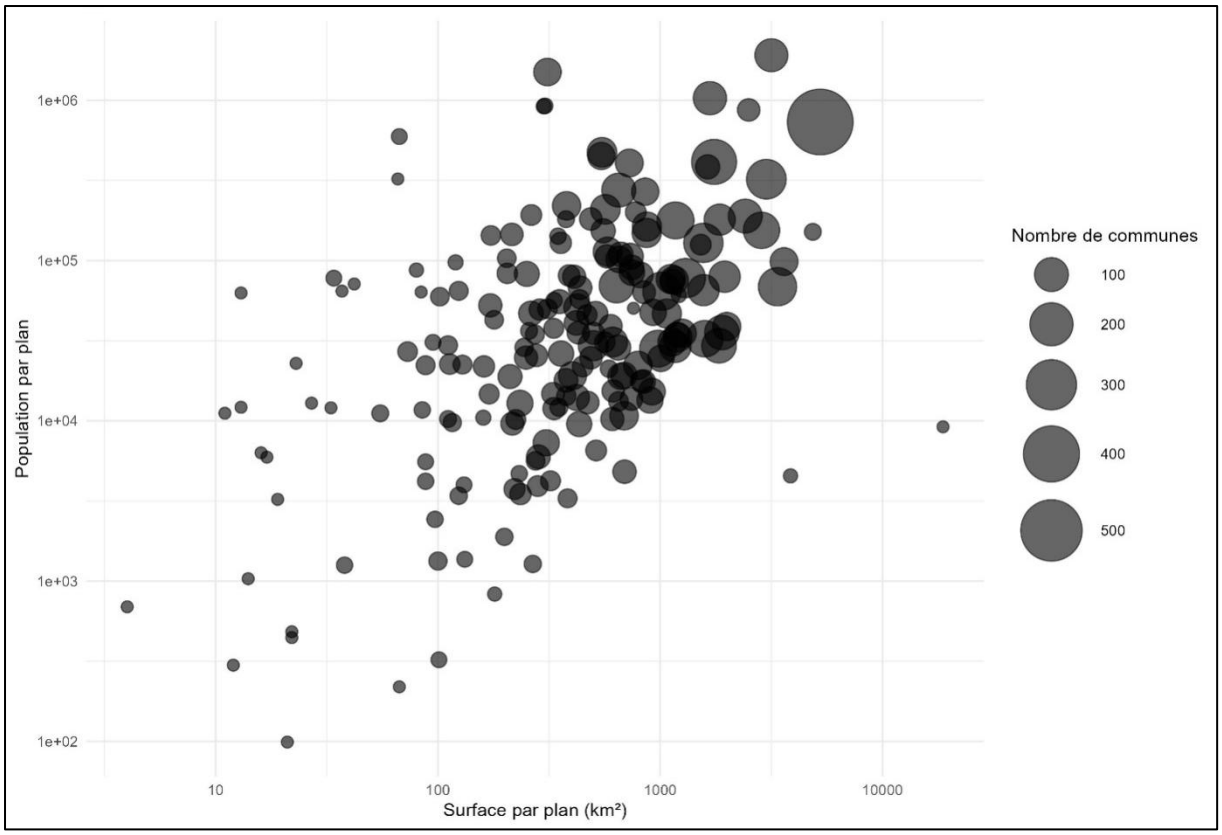


Figure 41. Répartition (échelle logarithmique) des plans de paysage selon leur superficie et leur population. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

La figure 41 met en évidence la distribution des plans de paysage selon leur superficie (abscisse) et leur population (ordonnée), la taille des cercles correspondant au nombre de communes concernées. La majorité des démarches se concentre dans une zone intermédiaire, correspondant à des territoires de taille moyenne, tant en termes de population que de superficie. Néanmoins, la dispersion des points illustre une forte hétérogénéité, confirmant que l'outil ne se limite pas à un type de territoire spécifique.

Cette forte variabilité démontre l'adaptabilité du dispositif, qui permet d'accompagner des contextes territoriaux très différents, sans imposer une échelle unique d'intervention.

Les structures intercommunales apparaissent ainsi comme un cadre privilégié pour articuler les enjeux de planification et de projet. En discriminant les plans (figure 42) selon leur financeur (ADEME et OFB), on observe une plus forte homogénéité des démarches soutenues par l'ADEME, qui s'inscrivent majoritairement dans des logiques intercommunales, en lien notamment avec les outils de planification énergétique tels que les PCAET. À l'inverse, les plans financés par l'OFB apparaissent plus dispersés en termes d'échelle, bien que les données disponibles pour ce type de plan reposent sur un seul appel à projets (2024). Les enjeux de biodiversité se prêtent en effet à des appropriations à différentes échelles. Ainsi, les atlas de la biodiversité communale peuvent être menés au niveau communal, tandis que des structures plus transversales, telles que les PNR, peuvent également s'emparer de ces problématiques.

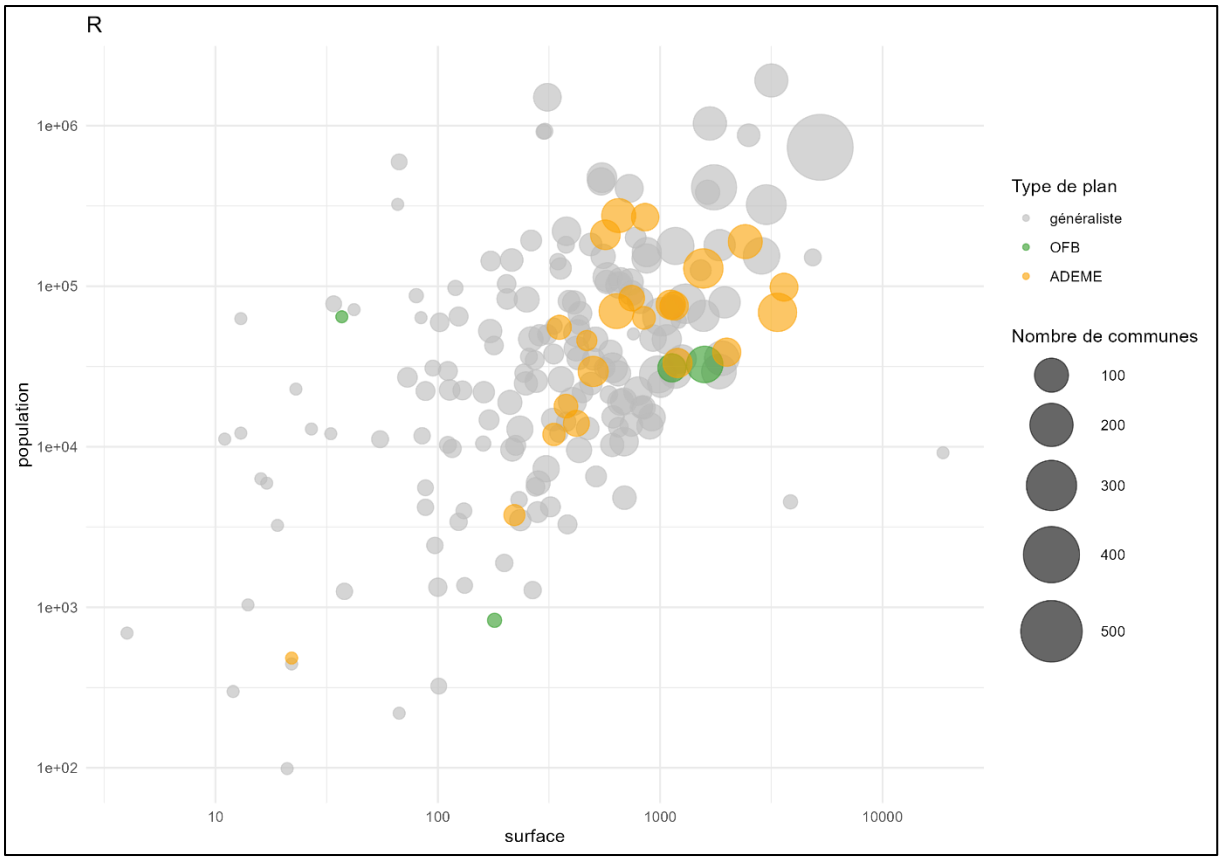


Figure 42. Répartition (échelle logarithmique) des plans de paysage selon leur superficie et leur population. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

25 – L'intercommunalité comme cadre privilégié des plans de paysage

En reprenant la liste des porteurs de projets, plusieurs groupes se distinguent. Les plans de paysage portés à l'échelle intercommunale, notamment par des EPCI, sont majoritaires, confirmant le rôle structurant de cette échelle dans le déploiement de la démarche. Cette prédominance invite à interroger plus précisément la place de l'intercommunalité dans la mise en œuvre des plans de paysage. En effet, les EPCI constituent aujourd'hui l'échelon privilégié de la planification territoriale, notamment à travers des outils comme les PLUi, et apparaissent comme un cadre pertinent pour articuler les enjeux paysagers avec les politiques d'aménagement.

Nous nous proposons ainsi, dans cette sous-partie, de comparer les échelles des plans de paysage avec celles des EPCI, afin de déterminer dans quelle mesure ces démarches s'inscrivent dans des configurations territoriales similaires ou s'en écartent. La comparaison avec les plans de paysage permet ainsi d'interroger la pertinence de cette échelle dans le déploiement de l'outil, mais aussi d'identifier d'éventuels décalages révélateurs de logiques d'appropriation spécifiques.

Tableau 10. Comparaison des médianes et des moyennes (nombre de communes, population et superficie) des plans de paysage (PP) et des EPCI). D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la base communes. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026

	Moyenne		Médiane	
Périmètres	EPCI	PP	EPCI	PP
Nombre de communes	27,8	35,9	23	24
Population	53 860	105 337	23 223	34 379
Superficie (km²)	490	753	358	389

La comparaison des médianes met en évidence une proximité des échelles territoriales. Le nombre médian de communes par plan de paysage (24) est en effet très proche de celui des EPCI (23), de même que la superficie (389 km² pour les plans de paysage contre 358 km² pour les EPCI). Ces résultats confirment que les plans de paysage s'inscrivent majoritairement dans des configurations territoriales comparables à celles des intercommunalités.

En revanche, la population médiane apparaît plus élevée dans les plans de paysage (34 379 habitants) que dans les EPCI (23 223 habitants), ce qui suggère une légère surreprésentation de territoires plus densément peuplés parmi les démarches lauréates.

L'analyse des moyennes nuance toutefois cette lecture. Les valeurs observées pour les plans de paysage sont systématiquement plus élevées que celles des EPCI, ce qui s'explique en grande partie par la présence de territoires fortement peuplés et étendus, qui tirent les indicateurs vers le haut. Plusieurs grandes agglomérations, telles que, Marseille, Nice, ou Bordeaux, sont en effet concernées, en totalité ou en partie, par des plans de paysage.

Ces éléments confirment que l'échelle intercommunale constitue un référentiel structurant pour le déploiement des plans de paysage. Toutefois, elle ne saurait être considérée comme exclusive. Les communes, tout comme les structures de planification stratégique telles que les SCoT, occupent également une place importante parmi les porteurs de démarches.

La figure 43 permet d'approfondir cette analyse en représentant des structures « types », construites à partir des valeurs médianes (nombre de communes, population et superficie) pour les communes, les EPCI et les SCoT, auxquelles sont comparés les plans de paysage.

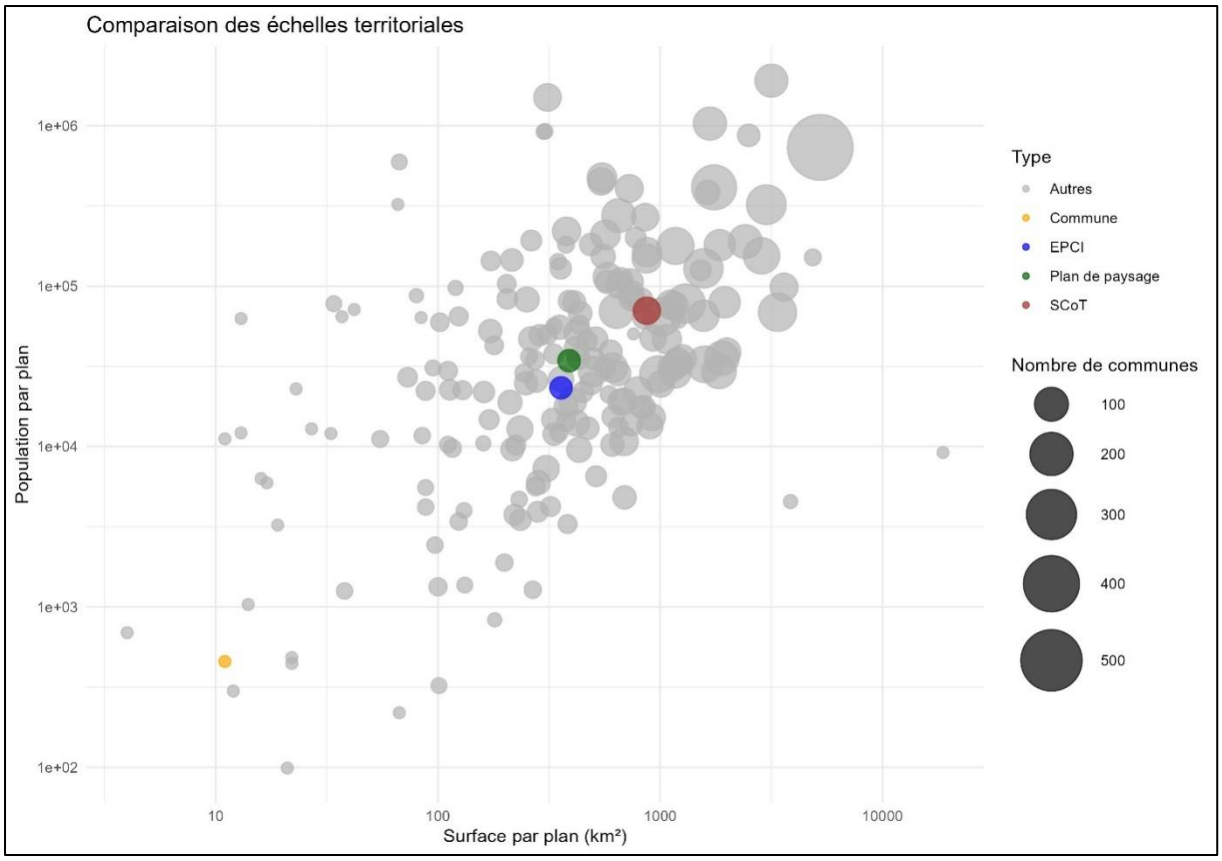


Figure 43. Répartition (échelle logarithmique) des plans de paysage selon leur superficie et leur population, selon trois échelles de planification territoriales. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la base communes. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

L'un des principaux enseignements réside dans la forte variabilité interne de ces différentes structures territoriales. Les EPCI comme les SCoT, bien qu'ils constituent des cadres privilégiés de traduction réglementaire des objectifs paysagers, recouvrent des réalités très hétérogènes. Certaines communes peuvent ainsi être plus peuplées que de nombreux EPCI, tandis que certains SCoT présentent des populations inférieures à celles de grandes communes.

Dès lors, l'analyse montre que l'utilisation du plan de paysage ne repose pas uniquement sur un effet de taille (nombre de communes, population ou superficie), ni même sur un type spécifique de structure institutionnelle. Elle tient davantage à sa capacité à s'inscrire dans une logique de transversalité, en articulant des échelles, des acteurs et des outils variés.

Dans cette perspective, la place importante des communes uniques parmi les porteurs de projets apparaît moins comme une anomalie que comme l'expression de cette souplesse. Bien que cette échelle puisse sembler, à première vue, trop restreinte au regard des enjeux paysagers, elle offre des conditions favorables à l'expérimentation, à l'appropriation locale et à la mise en œuvre de démarches décloisonnées.

26 – Les plans de paysage au service de la planification territoriale locale

Les plans de paysage s'inscrivent dans un contexte d'évolution des outils de planification territoriale, marqué notamment par la montée en puissance de l'échelle intercommunale. La place importante des EPCI parmi les porteurs de démarches suggère ainsi un lien étroit entre cet instrument et les cadres institutionnels de l'aménagement.

Depuis les réformes récentes, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) tend à s'imposer comme l'outil structurant des politiques territoriales. Le chapitre 1 a montré que la relance de l'appel à projets s'inscrit dans ce contexte de recomposition des instruments de planification. Toutefois, malgré cette montée en puissance, le PLUi ne constitue pas le seul cadre d'action : d'autres dispositifs, tels que le RNU, les cartes communales ou, plus marginalement, les POS, continuent de structurer une partie des territoires, en particulier dans les espaces ruraux.

Dans ce contexte, il convient de s'interroger sur les relations entre les plans de paysage et les documents d'urbanisme : les territoires engagés dans une démarche de plan de paysage se distinguent-ils en fonction de leurs outils de planification ?

Tableau 11. Répartition des documents d'urbanisme dans les communes françaises selon leur appartenance ou non à un plan de paysage. Sigles : CC : carte communale, PLU : plan local d'urbanisme, PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal, PLUiS : plan local d'urbanisme intercommunal sectoriel, POS : plan d'occupation des sols, RNU : règlement national d'urbanisme. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la base communes. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

	Hors PP		Dans les PP	
	Nombre	%	Nombre	%
CC	3950	13,88	835	12,86
PLU	9663	33,97	2230	34,35
PLUi	5857	20,59	1140	17,56
PLUiS	1998	7,02	675	10,39
POS	8	0,02	1	0,01
RNU	6968	24,49	1610	24,80

Le tableau 11 met en évidence une forte similitude dans la répartition des documents d'urbanisme entre les communes concernées par un plan de paysage et celles qui ne le sont pas. Les écarts observés restent globalement limités, ce qui suggère que l'inscription dans une démarche de plan de paysage ne dépend pas directement du type de document d'urbanisme en vigueur.

Les PLU constituent dans les deux cas la catégorie dominante (environ 34% des communes), confirmant leur rôle central dans la planification locale. Les PLUi, bien qu'en progression, apparaissent légèrement sous-représentés dans les territoires concernés par un plan de paysage (17,56 % contre 20,59 % hors PP). À l'inverse, les PLUiS sont proportionnellement plus présents dans les territoires couverts par un plan de paysage (10,39 % contre 7,02 %), ce qui peut traduire une structuration intercommunale plus avancée dans ces espaces.

Les cartes communales et les territoires relevant du RNU présentent des proportions très proches entre les deux groupes, tandis que les POS apparaissent désormais résiduels.

Sans entrer dans une analyse fine des relations entre chaque démarche et les documents réglementaires, il est possible d'observer certaines dynamiques. Ainsi, 32 plans de paysage correspondant exactement à des périmètres de PLUi ont été approuvés ou lancés (prescription de procédure) après que des EPCI ont été lauréats de l'appel à projet, soit environ 16,5 % des démarches analysées. Ce chiffre relativement limité montre que le plan de paysage n'est pas systématiquement conçu comme un outil directement adossé à un document d'urbanisme intercommunal.

Cependant, même en l'absence de correspondance stricte, les plans de paysage peuvent jouer un rôle indirect en contribuant à produire des référentiels partagés et à structurer les réflexions territoriales. Ils participent ainsi à la création de conditions favorables à l'élaboration ou à l'évolution des documents de planification.

Par ailleurs, les relations entre plans de paysage et documents d'urbanisme s'inscrivent dans des logiques d'échelles différenciées : une démarche locale peut alimenter un PLUi plus large, tandis qu'un plan de paysage porté à l'échelle d'un SCoT ou d'un PNR peut être décliné à des niveaux plus opérationnels.

Ces éléments invitent à nuancer l'idée d'un rôle strictement réglementaire du plan de paysage. L'analyse montre que son usage relève davantage d'une fonction d'accompagnement, de médiation et de structuration des politiques territoriales, dont les effets se déploient de manière indirecte et différée.

27 – Le rôle structurant des Parcs naturels régionaux

Si l'appel à projet des plans de paysage constituent un instrument relativement récent de l'action publique paysagère en France, leur appropriation par les territoires apparaît fortement différenciée selon les contextes institutionnels et les configurations de gouvernance locale. Dans cette perspective, l'analyse des porteurs de démarches révèle une implication notable de certains dispositifs territoriaux préexistants, au premier rang desquels figurent les Parcs naturels régionaux. L'examen de leur participation aux appels à projets et de la distribution spatiale des démarches conduit dès lors à s'interroger sur le rôle joué par ces institutions dans la diffusion et la territorialisation des politiques paysagères.

Les Parcs naturels régionaux (PNR) occupent une place significative parmi les lauréats de l'appel à projets national consacré aux plans de paysage. Avec 31 démarches lauréates, ils constituent le deuxième type de porteurs de projet, représentant 15,9 % de l'ensemble des porteurs de plans de paysage, derrière les EPCI qui concentrent 47,1 % des porteurs de projets. Cette présence s'inscrit dans la durée : les PNR apparaissent de manière régulière parmi les lauréats depuis la première édition du dispositif, du PNR des Ardennes en 2013 jusqu'à l'association de préfiguration du PNR de l'Astarac en 2024.

Au-delà de cette participation directe en tant que porteurs de démarches, l'influence des PNR dans la mise en œuvre des plans de paysage dépasse largement le seul cadre de la maîtrise d'ouvrage. De nombreuses démarches se déploient en effet sur des territoires situés dans le périmètre d'un parc sans que celui-ci en assure directement le portage institutionnel. Les PNR peuvent alors intervenir sous des modalités variées, notamment comme structures d'appui technique ou d'ingénierie territoriale, accompagnant des collectivités locales ou des intercommunalités dans la conception et la mise en œuvre de ces démarches.

Les configurations territoriales des plans de paysage portés par les PNR apparaissent elles-mêmes relativement diversifiées. Certaines démarches concernent l'ensemble du territoire couvert par la charte du parc (PNR des Landes de Gascogne), traduisant une volonté d'inscrire l'outil dans une stratégie territoriale globale. Dans d'autres cas, le plan de paysage porte sur un secteur plus restreint (PNR du Golfe du Morbihan), correspondant à une portion du territoire du parc ou à un périmètre intercommunal spécifique. Cette diversité de configurations témoigne d'une appropriation souple de l'outil, adaptée aux contextes territoriaux et aux dynamiques locales d'action publique.

Dans ce contexte, il est possible de formuler l'hypothèse selon laquelle les territoires de PNR constituent un cadre particulièrement propice à l'émergence et au déploiement des démarches de plans de paysage. Cette hypothèse repose notamment sur la place centrale qu'occupe la question paysagère dans les politiques portées par les parcs naturels régionaux. Les PNR ont en effet été conçus comme des territoires d'expérimentation visant à concilier protection et valorisation des patrimoines[88], développement local et aménagement durable, dans lesquels le paysage constitue à la fois un objet de connaissance, un support de projet et un vecteur de mobilisation des acteurs locaux.

Afin d'évaluer empiriquement cette hypothèse, une analyse quantitative a été menée à partir d'une base de données communale[89], permettant de mesurer la présence des

[88] Le paysage dans les chartes, Projets de Parcs naturels régionaux, Guide à l'attention des porteurs de projets (régions, délégations) https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre_de_ressources/l_approche_paysagere_dans_les_chartes_de_pnr_vfinale.pdf
Article L.333-1 du code de l'environnement : « I.- Les parcs naturels régionaux […] constituent un cadre privilégié des actions menées par lescollectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel. » « I. La charte détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc »
[89] Données issues du portail de l'observatoire des territoires :

communes situées dans le périmètre d'un PNR parmi celles concernées par au moins un plan de paysage. L'objectif consiste à déterminer si ces territoires apparaissent plus fréquemment dans les périmètres des plans de paysage que dans l'ensemble du territoire national.

Les résultats mettent en évidence une surreprésentation nette des communes situées dans le périmètre d'un PNR parmi celles concernées par les démarches de plans de paysage. Alors que les PNR couvrent un peu plus de 12 % des communes françaises, 24,85 % des communes concernées par au moins un plan de paysage se situent dans le périmètre d'un parc naturel régional. Cette proportion, deux fois supérieure à la moyenne nationale, témoigne d'une concentration significative des démarches dans ces territoires. Cette tendance apparaît encore plus marquée lorsque l'on observe les communes concernées par plusieurs démarches. Parmi les communes impliquées dans au moins deux plans de paysage, 63,1 % appartiennent à un PNR, ce qui signifie que près des deux tiers de ces communes se situent dans le périmètre d'un parc naturel régional. Cette proportion atteint 80 % pour les communes concernées par trois plans de paysage, ce qui révèle une concentration particulièrement forte des initiatives dans ces espaces.

L'analyse peut également être menée dans le sens inverse, en examinant la part des communes de PNR concernées par au moins une démarche de plan de paysage. Les résultats montrent que 32 % des communes adhérant à la charte d'un parc naturel régional sont concernées par au moins un plan de paysage, confirmant ainsi l'importance de cet outil dans les stratégies territoriales déployées par les parcs. Enfin, l'observation des périmètres des démarches montre qu'un peu plus de 30 % des plans de paysage engagés dans le cadre de l'appel à projets concernent partiellement ou totalement un territoire de PNR, tandis que 11 % d'entre eux se déploient exclusivement sur des communes situées dans le périmètre d'un parc.

Pris ensemble, ces résultats permettent d'identifier le rôle structurant joué par les Parcs naturels régionaux dans la diffusion de l'appel à projets et dans l'appropriation territoriale des démarches de plans de paysage. Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer cette dynamique. Tout d'abord, les enjeux paysagers occupent une place centrale dans les chartes des PNR, qui constituent le document stratégique définissant les orientations de développement et de protection du territoire. Le paysage y est fréquemment mobilisé comme un cadre d'analyse et d'action transversal, articulant les dimensions environnementales, patrimoniales et socio-économiques. Ensuite, les parcs naturels régionaux s'inscrivent dans un réseau institutionnel structuré, animé notamment par la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, qui favorise la circulation des expériences, la mutualisation des ressources et la diffusion des dispositifs nationaux auprès des équipes techniques des parcs.

Par ailleurs, les PNR disposent généralement d'une ingénierie territoriale relativement développée, susceptible de se mobiliser pour répondre aux appels à projets nationaux

https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/outils/cartographie-interactive/#bbox=-482903,6069802,1976772,1011831&c=indicator&f=PNR&i=espaces_proteges.part_espace_protege&view=map76

et pour accompagner les collectivités dans la conception et la conduite de démarches territoriales complexes. Dans certains cas, la présence de paysagistes au sein des équipes techniques renforce encore cette capacité d'appropriation des outils liés aux politiques paysagères.

Enfin, les parcs occupent fréquemment une position d'intermédiation entre les acteurs locaux, les collectivités territoriales et les politiques publiques nationales, facilitant ainsi la traduction opérationnelle de dispositifs tels que les plans de paysage à l'échelle locale.

L'étude intitulée *La plus-value des Parcs naturels régionaux dans la mise en œuvre des plans de paysage*, réalisée par Estelle Carlier et publiée en février 2026 par la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, met précisément en lumière cet engagement. Dans l'éditorial de cette publication, le Président de la Fédération souligne ainsi que *« le paysage constitue pour les Parcs naturels régionaux un point d'entrée politique essentiel* », confirmant la place structurante de cette notion dans les stratégies territoriales portées par ces institutions.

Si l'analyse met ainsi en évidence la place structurante des Parcs naturels régionaux dans la diffusion des démarches de plans de paysage, ces derniers ne constituent toutefois pas les seuls cadres territoriaux favorables à leur émergence. Nous l'avons vu précédemment, d'autres dispositifs de gestion ou de valorisation territoriale (GSF, périmètre UNESCO), fondés eux aussi sur une forte reconnaissance des enjeux paysagers, apparaissent également surreprésentés parmi les territoires concernés.

Conclusion du chapitre 3

L'analyse menée dans ce chapitre met en évidence une politique des plans de paysage largement diffusée à l'échelle nationale, mais marquée par des évolutions et des disparités. L'appel à projets, tout d'abord, s'inscrit dans une dynamique évolutive, caractérisée notamment par une baisse globale du nombre de lauréats au fil du temps. Par ailleurs, des différences régionales marquées apparaissent, traduisant des niveaux d'appropriation contrastés selon les territoires.

Certains types d'espaces sont ainsi plus fortement représentés parmi les plans de paysage. Les territoires à forte identité paysagère (en particulier les espaces littoraux et montagnards) apparaissent de manière récurrente. De même, les territoires déjà structurés autour de ces enjeux, tels que les parcs naturels régionaux ou les Grands Sites de France, occupent une place importante parmi les lauréats. En définitive, bien que les plans de paysage soient majoritairement portés à des échelles compatibles avec la conduite de projets de territoire, notamment à l'échelle intercommunale, leur répartition met en évidence une surreprésentation de territoires où la question paysagère est déjà instituée. Ce constat vient nuancer l'objectif initial de la politique, pensée, à l'image des atlas de paysage, comme un outil au service des paysages ordinaires.

Cette situation révèle plusieurs paradoxes. L'appel à projets tend à mobiliser en priorité des territoires déjà engagés dans des démarches de projet, disposant des ressources techniques et financières nécessaires pour répondre aux exigences des candidatures. Ces territoires sont également les plus à même de mobiliser des financements, et donc paradoxalement les moins dépendants des subventions. Le rôle des services déconcentrés de l'État, en particulier des DREAL, apparaît ici déterminant : en accompagnant la construction des dossiers et en diffusant l'appel à projets, ils contribuent à structurer la sélection, tout en permettant dans certains cas à des territoires moins dotés de s'engager dans la démarche. Toutefois, le niveau de financement reste un facteur discriminant : avec un reste à charge élevé, l'appel à projets tend à favoriser des territoires déjà en capacité d'agir et de mobiliser des financements propres ou extérieurs.

Dès lors, la question du rôle de l'appel à projets se pose : constitue-t-il un levier pour initier de nouvelles démarches ou un outil de soutien à des dynamiques préexistantes ? Cette interrogation renvoie plus largement à la capacité de la politique à réduire ou, au contraire, à renforcer les inégalités territoriales.

Malgré ces limites, la politique des plans de paysage se distingue par une caractéristique majeure : sa grande adaptabilité. Les démarches observées couvrent une diversité remarquable d'échelles (du quartier à des ensembles territoriaux très vastes), de structures porteuses (communes, intercommunalités, parcs, associations) et de contextes territoriaux (des espaces ruraux peu denses aux grandes aires urbaines). Cette plasticité favorise une transversalité qui se déploie à différents niveaux, en articulant acteurs, échelles et outils.

Ainsi, plus qu'un instrument normé, le plan de paysage apparaît comme un cadre souple, approprié de manière différenciée selon les contextes locaux. Loin de répondre

à une doctrine unique, les démarches analysées révèlent une multiplicité d'usages et de finalités. Cette absence d'uniformité, loin de constituer une limite, fait la singularité de cet outil : elle lui permet de dépasser les logiques sectorielles (qu'elles relèvent de la protection, de la planification ou du projet) pour s'inscrire comme un instrument transversal au service des territoires.

Conclusion de la partie 1

La politique des plans de paysage apparaît comme l'aboutissement d'une suite d'expérimentations légitimées par des contextes règlementaires qui tendent à l'institutionnaliser. Leur développement se fait également à travers son appropriation par divers acteurs qui tentent de lui donner un cadre méthodologique, fait de retour d'expériences, sans jamais les normer de manière rigide, confirmant ainsi notre hypothèse.

Ainsi la politique des plans de paysage aujourd'hui repose sur l'animation nationale d'un appel à projet organisé par le bureau des paysages et de la publicité. Il propose un financement pour les lauréats de cet appel leur permettant de réaliser une partie des démarches. Cette politique incitative s'appuie sur tout un réseau d'acteurs, de l'échelle nationale à l'échelle locale, qui organisent, orientent et soutiennent les démarches créant ainsi un cadre favorable à l'émergence des initiatives locales. Les guides que proposent l'ensemble des acteurs de cette politique pour accompagner les porteurs de projets forment un cadre souple permettant aux plans de paysage de s'adapter aux contextes locaux.

L'ensemble des lauréats depuis 2013 forme un territoire globalement représentatif du reste du territoire national mais l'aspect volontaire, repose sur une libre appropriation de l'outil orientant les plans de paysage vers des territoires disposant de ressources (humaines, techniques ou financières) pour les mettre en œuvre.

Le plan de paysage en tant que politique nationale fait ressortir une volonté timide de la part du ministère de généraliser et d'appuyer cet outil et la grande diversité de mise en œuvre des démarches interroge sur leur capacité à agir sur les paysages. La partie suivante propose ainsi d'explorer à l'échelle régionale la manière dont les acteurs locaux investissent les plans de paysage.

Partie 2

La mise en œuvre locale

Introduction de la partie 2

Cette deuxième partie propose de s'extraire du cadre national pour se rapprocher de l'échelle locale. En mobilisant une méthode de terrain à l'échelle régionale nous tentons d'identifier les formes que prennent les plans de paysage mis en œuvre par les territoires.

Le premier chapitre analyse neuf terrains situés dans la région des Pays de la Loire. En proposant une progression partant des plans communaux et aboutissant aux plans portés par les territoires de projets que sont les pays nous proposons une lecture de chacune de ces mises en œuvre tant dans les modalités de la réalisation de l'étude que dans les effets qui subsistent après la livraison du plan.

Cette analyse nous permet de produire une réflexion plus globale dans le chapitre 2 en identifiant les moyens d'actions que proposent les plans de paysage pour agir sur les paysages et plus globalement sur les territoires. Après avoir détaillé les types de traductions auxquels les plans de paysage peuvent aboutir nous proposerons une grille d'analyse permettant de de situer la démarche des plans de paysage dans le cadre plus global des projets de territoire.

Chapitre 1

Diversité des mises en œuvre des plans de paysage à l'échelle locale : les démarches en Pays de la Loire

Introduction du chapitre 1

Le premier chapitre de la deuxième partie cherche à rendre compte de la mise en œuvre des plans de paysage à l'échelle locale. Alors que les trois premiers chapitres ont permis de situer la démarche nationale dans le temps, à travers son émergence et ses évolutions, d'en préciser les caractéristiques puis d'en montrer la répartition dans l'espace, il s'agit ici de décrypter les plans de paysage au plus près des territoires et des acteurs qui les portent.

La forte variabilité des formes prises par les plans de paysage conduit à adopter une approche comparative. Derrière une même appellation se cachent en effet des démarches très différentes selon l'échelle du territoire concerné, les objectifs poursuivis ou encore les acteurs impliqués. Afin de mieux comprendre ces différences, ce chapitre s'appuie sur l'étude des plans de paysage menés en Pays de la Loire. Ce terrain présente l'intérêt de regrouper une diversité de démarches tout en restant inscrit dans un même cadre régional et institutionnel.

Dans un premier temps, nous présenterons la méthodologie retenue et les raisons du choix de ce terrain d'étude. La deuxième partie analysera les démarches menées à l'échelle communale, en montrant leurs logiques d'appropriation et leurs limites. La troisième partie portera sur les démarches intercommunales, davantage tournées vers la coordination des politiques publiques et des acteurs. Enfin, la quatrième partie analysera les plans de paysage portés par les pays, afin d'en montrer les potentialités à une échelle plus stratégique.

1 – Le terrain : les plans de paysage en Pays de la Loire

La première partie de ce chapitre présente les raisons qui ont guidé le choix du terrain pour explorer la mise en œuvre des plans de paysage à l'échelle locale. Nous présentons également la méthodologie sur laquelle nous nous sommes appuyés afin de compléter les approches historique, technique et quantitative mobilisées dans les précédents chapitres.

11 – Le choix d'une région représentative

L'ensemble des plans de paysage français composent un territoire globalement similaire au reste du territoire national mais cet ensemble est marqué par de fortes différences entre les démarches. Comment alors entrer dans le détail des plans de paysage sans gommer cette diversité ? Afin de prendre en compte ce principal enseignement issu du troisième chapitre nous choisissons d'adopter une approche comparative. Nous cherchons donc à sélectionner un nombre relativement restreint de plans de paysage et en même temps de pouvoir disposer d'un cadre commun permettant de produire une homogénéité.

Comment alors aborder la comparaison ? Nous choisissons de nous inscrire dans une approche régionale, pour sélectionner des territoires issus d'un même contexte et inscrits dans un cadre institutionnel commun.

Mais quelle échelle retenir ? Parmi les acteurs de cette politique, les DREAL qui suivent l'ensemble des plans de paysage de chaque région offrent un relai important. Disposant d'une vision d'ensemble du territoire régional, les chargés de mission paysage (ou inspecteurs des sites selon les régions) ont également une connaissance fine de chacune des démarches étant la plupart du temps présents à chacune des étapes de l'élaboration des plans.

Comment choisir la région ? Il faut un territoire porteur d'un nombre suffisant de démarche pour pouvoir mener un travail de comparaison. Il est nécessaire également de travailler sur un territoire qui ne soit pas trop vaste et n'ayant pas un nombre de démarches trop élevé afin de pouvoir mener l'analyse sur l'ensemble des démarches dans le temps qui nous est imparti.

Nous choisissons donc de centrer notre analyse sur une région présentant des valeurs centrales. En observant dans un premier temps la médiane du nombre de plan par région[90] (10 plans médians pour l'ensemble des régions françaises) nous pouvons retenir trois régions centrales : le Centre-Val de Loire avec 9 plans sur son territoire et les régions Bretagne et Pays de la Loire avec 11. En plus du nombre de plan par région nous avions également retenu différents pourcentages et indices dans la comparaison interrégionale du chapitre 3[91]. Ces différentes variables nous permettent de constater que la région des Pays de la Loire correspond à la valeur médiane de quatre indicateurs contre zéro pour les régions Bretagne et Centre-Val de Loire. La région

[90] La médiane est calculée sur les 18 régions françaises (minimum 1 plan, maximum 30 plans).
[91] Les pourcentages et indices des surface, de la population et du nombre de communes concernées par au moins un plan. Voir la sous-partie 15 du chapitre 3 : une répartition inégale selon les régions.

des Pays de la Loire est donc celle ayant des valeurs se rapprochant le plus de la médiane des régions française.

Tableau 12. Représentativité de chaque région au regard de l'analyse mobilisée dans le chapitre 3. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

Région	Nombre de plans	Surface en %	Surface en indice	Population en %	Population en indice	Nombre de communes en %	Nombre de communes en indice
Martinique	1	21,98	0,78	7,97	0,49	26,47	0,72
La Réunion	2	100	0,69	100	0,41	100	2,04
Guyane	3	32,73	0,03	57,5	1,87	40,91	3,34
Île-de-France	4	10,01	0,29	17,74	0,05	11,92	0,07
Mayotte	4	50,82	9,49	50,42	2,79	41,18	5,77
Guadeloupe	5	100	2,65	100	2,33	100	3,83
Corse	7	21	0,69	14,01	3,61	19,44	0,47
Normandie	8	9,4	0,27	9,78	0,43	9,13	0,07
Centre-Val de Loire	9	9,54	0,2	8,29	0,62	8,83	0,12
Pays de la Loire	11	13,6	0,34	18,44	0,51	14,61	0,21
Bretagne	11	7,8	0,36	14,16	0,58	9,04	0,22
Bourgogne-Franche-Comté	13	15,11	0,24	11,06	0,83	11,09	0,08
Hauts-de-France	13	16,81	0,35	20,43	0,38	18,22	0,08
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16	40,25	0,44	52,23	0,56	43,55	0,41
Grand Est	18	26,23	0,27	29,45	0,58	29,91	0,08
Nouvelle-Aquitaine	20	22,84	0,21	35,2	0,59	18,35	0,11
Occitanie	21	22,28	0,25	12,81	0,62	19,58	0,11
Auvergne-Rhône-Alpes	30	18,87	0,38	30,33	0,66	19,82	0,18
Médiane	*10*	*21,49*	*0,345*	*19,435*	*0,585*	*19,51*	*0,195*

	Valeurs encadrant directement la médiane
	Valeurs proches de la médiane
	Valeurs les plus éloignées

Le choix de cette région administrative répond également à des enjeux matériels et institutionnels. Notre inscription à l'Institut Agro Rennes-Angers, sur le site d'Angers offre une position centrale dans cette région qui nous permet un accès facile aux différents territoires qui ont mobilisé cette démarche. Cette position nous offre ainsi la possibilité de participer aux différentes phases de certaines démarches toujours en cours durant notre recherche : ateliers, déambulation, comité de pilotage. Enfin notre recherche doctorale est financée à hauteur de 50% par la région des Pays de la Loire, cet aspect financier n'est évidemment pas neutre.

12 – L'approche méthodologique du terrain

Bien que dans le chapitre 2 nous annonçons 11 démarches en Pays de la Loire, nous n'en retenons que 9 (figure 44). Nous mettons de côté le plan de paysage du Val d'Erve car ce territoire lauréat à la fin de l'année 2024 arrive trop tard au cours de notre recherche doctorale. Par ailleurs le plan de paysage de la communauté urbaine d'Alençon ne concerne que cinq communes au nord de la Sarthe, cela explique que cette démarche soit suivie par la DREAL de Normandie.

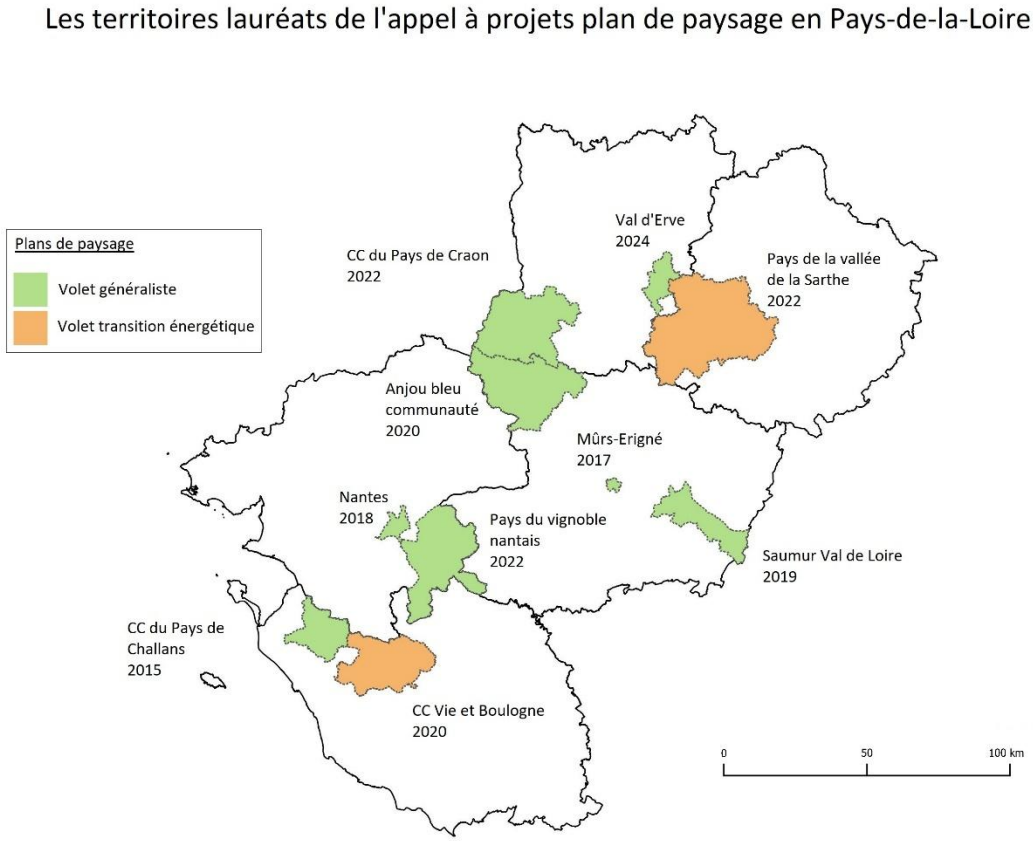


Figure 44. La région des Pays de la Loire comme terrain de recherche. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2025.

Ainsi ce choix nous conduit à explorer une région ordinaire, sans identité paysagère forte, représente un territoire témoin. Aucun GSF ne mobilise de plan de paysage sur Pays de la Loire, aucune commune n'est concernée par plus d'un plan de paysage. Les porteurs de projet sont répartis en seulement trois catégories : commune, EPCI et Pays. Les neuf plans de paysage lauréats entre 2013 et 2024 sont répartis sur les cinq départements.

La méthodologie repose sur des entretiens semi-directifs conduits avec des porteurs de projets (élus et agents) et des observations participantes (à des ateliers, des comités des pilotages).

Pour rendre compte de notre analyse nous proposons une progression par échelle et par chronologies. Une première partie portera sur les plans de paysage dont les

porteurs de projets sont des communes : Mûrs-Érigné et Nantes. Bien qu'à la même échelle ils se distinguent par leur objet (le quartier et la commune) et leur contexte territorial (centre urbain et banlieue). Une deuxième partie portera sur les plans de paysage portés à l'échelle intercommunale, catégorie la plus commune (cinq plans au total). La dernière partie concerne les plans de paysage portés à l'échelle du pays.

Nous aurions pu, à l'image des choix effectués dans le chapitre précédent, catégoriser notre échantillon selon des critères paysagère (unités paysagères proches, présence d'observatoires photographiques des paysages) mais nous formulons l'hypothèse que le porteur de projet, par ses compétences et sa proximité avec les habitants (centrale pour la définition des objectifs de qualité paysagère selon la CEP), est l'entrée la plus centrale pour décrire la diversité des traductions locales de la politique des plans de paysage.

Dans ces neuf démarches nous pouvons également distinguer deux types de plans : les sept généralistes et les deux thématisés « transition énergétique » (La communauté de communes de Vie et Boulogne et le Pays de la vallée de la Sarthe).

Notre objectif dans ce chapitre est de comprendre comment sont mobilisé les plans de paysage en explorant les raisons qui poussent les territoires à se lancer dans ces démarches, les méthodes utilisées et les projets concrètement induits sur les territoires.

2 – Les communes : adapter le projet urbain

21 – Mûrs-Érigné, le pari du local

La ville de Mûrs-Érigné est lauréate de l'appel à projet en 2017 et constitue la première démarche portée à l'échelle communale en Pays de la Loire. La commune se situe dans l'agglomération angevine sur la rive sud de la Loire, à cheval sur deux centralités issues d'une fusion ancienne : les bourgs de Mûrs et d'Érigné. Elle concentre un nombre d'enjeux forts avec la question des entrées de ville, de la densification, des zones naturelles notamment.

La concertation comme moteur du projet politique

Le projet de plan de paysage sur la commune émerge d'une volonté politique plus globale. En 2016 le Maire Damien Coiffard engage la municipalité dans une démarche de démocratie participative. Dans le cadre de sa politique d'urbanisme, la municipalité lance son projet de co-construction citoyenne intitulée « *plus belle ma ville* » pour « *réinventer et construire une ville désirable pour les habitants et les porteurs de projets* ». En novembre 2016, 130 habitants sont réunis pour la présentation de la démarche qui s'articule autour de trois axes : accueillir des familles nouvelles, maintenir l'équilibre ville et campagne, développer et créer de l'emploi[92].

L'adjoint à l'urbanisme de l'époque est plus particulièrement impliqué dans la démarche. Un agent de la commune détaille cette volonté : il « *souhaitait travailler différemment avec la population, travailler les projets d'urbanisation et de planification différemment. On ne voulait plus aller en réunion publique avec des projets déjà réfléchis pour que les gens aient juste à critiquer ou compter le nombre de places de stationnement etc… ils voulaient vraiment qu'on mette en place une méthode de travail différente* » (entretien, juillet 2025). Cette démarche de concertation devient un projet global pour la commune. La DDT du Maine-et-Loire est associée aux réunions et fait connaître l'appel à projet plan de paysage à la municipalité. Bien qu'encouragée à l'échelle intercommunale, la ville de Mûrs-Érigné candidate pour une application strictement communale.

Pour les services de l'État, cette candidature est donc atypique du fait de son échelle. En Pays de la Loire la démarche n'est pas encore vraiment installée : la communauté du Pays de Challans, lauréate en 2015, n'a pas donné suite. Seule la ville de Nantes a commencé à développer des plans de paysage par quartier sans avoir encore été lauréate de l'appel à projet. Un ancien agent de la DREAL des Pays de la Loire explique : « *Mon idée c'était qu'il fallait absolument qu'il y ait des plans de paysage parce que tant que ça n'existe pas sur le territoire tu as l'impression que ce n'est pas possible. Donc il fallait absolument amorcer la pompe, c'était vraiment important de défendre le dossier et je pense que c'était une bonne chose* » (entretien, février 2024). La période de développement des plans de paysage durant les premiers appels à projets participe de l'expérimentation. Sans reposer sur des critères stricts, la

[92] Le courrier de l'Ouest, édition du dimanche 27 novembre 2016

démarche se veut pragmatique et la dimension non contraignante permet de faire émerger une diversité d'appropriation.

À l'échelle nationale seules les communes de Mamoudzou et de Troyes portent alors un plan de paysage (toutes deux issues de l'appel à projet de 2013). La surface et la population de ces deux communes les rend difficilement comparable à celle de Mûrs-Érigné, toutes deux sont des préfectures (des départements de Mayotte et de l'Aube), Mamoudzou compte 72 974 habitants et Troyes 62 443, alors que Mûrs-Érigné ne regroupe que 6 172 (source : INSEE). Dans la construction de la politique nationale ce plan de paysage marque le début des démarches plan de paysage à une échelle relativement restreinte[93].

Plusieurs bureaux d'études candidatent pour réaliser le plan de paysage mais c'est le groupement piloté par le bureau d'étude POLIS qui est retenu. Pour ces paysagistes il s'agit de leur premier plan de paysage, donc pour eux l'occasion d'expérimenter en s'inspirant des méthodes des plans guides et des atlas. Ils entament alors un travail de concertation sur le territoire auprès de deux publics privilégiés : les citoyens et les élus. L'équipe mobilise alors différents moyens de concertation : travail sur table, cartographie, voyages collectifs et rencontres avec les scolaires. Cette méthode basée sur le contact humain semble marquer durablement les participants, comme en témoigne l'agent en charge de la démarche : « *il y en a qui m'en parlent encore* » (entretien, juillet 2025).

L'approche se veut généraliste et la priorité est de mobiliser « *l'angle du paysage pour embarquer les citoyens dans la concertation* » (entretien, juillet 2025). Quatre objectifs de qualité paysagère ressortent : composer le paysage de l'habitat ; mettre les paysages en partage ; mieux vivre avec l'eau et s'approprier les paysages agricoles. Cette lecture des OQP permet à la collectivité de s'approprier un large éventail d'interventions, de l'opérationnel au règlementaire que les fiche-actions permettent de bien transmettre auprès des acteurs.

Ce qu'il reste du plan de paysage

Plus de huit ans après le début de la démarche, le plan de paysage continue d'être présent dans la construction du projet municipal à travers plusieurs réalisations comme les plantations de haies (figure 45) ou la création d'un bâtiment intergénérationnel. Sans avoir vocation à être applicables rapidement, les actions du plan de paysage peuvent alerter sur des points de vigilance comme par exemple la modification d'un rond-point suite aux recommandations des paysagistes. D'autres ne sont pas réalisables rapidement faute de moyens et de priorité politique, elles attendent alors d'être financées ultérieurement.

[93] La commune de Maripa-Soula en Guyane est également lauréate en 2017. Nous mentionnons également la ville de Courbevoie qui n'est pas lauréate mais territoire associé au club en 2015.



Figure 45. Fiche-action sur la gestion des haies. Réalisation : Atelier POLIS, Atelier Faye, Fais La Ville, 2019.

La commune réalise son atlas de la biodiversité communale entre décembre 2021 et janvier 2024. La chargée de mission qui anime le plan de paysage a également piloté cette nouvelle démarche. Dans ce cadre le plan de paysage devient une ressource pour la collectivité car elle remobilise ainsi les méthodes et le vocabulaire employé dans la démarche du plan en se basant notamment sur les unités paysagères. La chargée de mission explique sa manière d'aborder les deux démarches : « *ce que je retiens, vraiment, vraiment, c'est la dynamique de dialogue avec les groupes de citoyens qui ont travaillé sur les tables rondes avec les élus* […] *ça a vraiment créé un lieu de discussion qui a été renforcé avec l'ABC* » (entretien, juillet 2025). Pour elle, tirer les enseignements du plan c'est aussi mobiliser davantage les différents services de la ville et travailler en partenariat avec les communes voisines.

En juillet 2025, le Plan Local d'urbanisme intercommunal d'Angers Loire métropole est en révision depuis l'année 2024. La chargée de mission explique comment s'est opéré l'articulation avec le plan de paysage « *on a fait une réunion* […] *avec les élus en leur représentant le plan de paysage pour le remettre en tête parce que l'on va commencer les ateliers de travail sur la révision du PLUi, donc voir les zonages pour qu'ils comprennent vraiment le lien planification urbaine et impact sur le paysage* » (entretien, juillet 2025). Bien que le plan de paysage porte sur le territoire communal, cela n'empêche pas les élus de l'utiliser pour construction du plan local d'urbanisme intercommunal, et en particulier pour porter les spécificités de leur commune.

Un paysagiste de l'atelier POLIS en charge de la réalisation du plan de paysage de Mûrs-Érigné explique l'articulation entre démarche communale et intercommunale :

« *L'échelle de la commune elle a aussi son importance et ça permet ensuite d'avoir des élus, une fois qu'ils ont réalisé leur plan de paysage communal, qui vont à la démarche de PLUi avec des choses en tête avec des projets à apporter. Ils ne suivent plus uniquement la démarche de PLUi sous l'angle méthodologique. Ils viennent vraiment avec des idées de projets et je pense qu'on arrive du coup probablement, sur cette articulation-là, à nourrir des PLUi qui deviennent de plus de plus en plus intéressants.* » (Entretien, juillet 2025).

Sans proposer des applications directes du plan de paysage, la démarche de Mûrs-Érigné offre un référentiel global pour une prise en compte du paysage dans la politique communale. Les différentes traductions du plan de paysage se produisent au gré des révisions des documents de planification et les opérations s'échelonnent suivant les financements disponibles. Cette mise en œuvre sur le long terme est rendue possible par l'animation du plan de paysage après sa réalisation avec du temps dédié à cette mission, permettant de pallier aux changement d'équipe municipales ou d'agents au sein des autres services. Le portage technique apparaît donc comme déterminant dans la réalisation des actions de la démarche.

Si la candidature de Mûrs-Érigné apparaît comme atypique au regard de son échelle, l'appel à projet qui devient annuel en 2018 voit l'émergence d'une démarche encore plus localisée avec l'exemple des quartiers à Nantes.

22 – Les PPP de Nantes : dialoguer par le paysage

La démarche des plans de paysage à Nantes repose sur l'échelle du quartier. À travers 11 démarches menées entre 2014 et 2025, la ville expérimente une approche locale pouvant sembler hors du cadre de l'appel à projet ministériel.

Genèse et méthode d'une démarche au cœur de la métropole

La municipalité nantaise est lauréate de l'appel à projet en 2018, elle avait également candidaté en 2015 mais la candidature, insuffisamment construite (entretien avec un ancien agent du ministère, février 2024), n'a pas été retenue. À Nantes la démarche présente des particularités qui la rendent atypique au regard des autres territoires lauréats pour deux raisons. Premièrement dans cette métropole qui construit un projet de territoire à travers son PADD, les plans sont portés par la seule ville de Nantes et sont réalisés à l'échelle du quartier. Deuxièmement les démarches sont qualifiées de plan de paysage et « patrimoine » (PPP), et proposent ainsi une appropriation très spécifique de l'outil en contexte urbain.

Cet engagement dans une élaboration très localisée trouve sa source dans le programme de la Maire de Nantes en 2014. En effet la ville cherche, à cette époque, à faire évoluer les formes de concertation et lance à l'occasion de la nouvelle mandature les grands débats dont le premier était : « *Le grand débat, Nantes, la Loire et nous* »[94].

Au milieu des années 2010 de forts enjeux sont également abordés à l'échelle de la métropole, comme l'explique un agent de la ville : « *en 2014 on est quand même dans une période où on voit une forme de surchauffe immobilière et on voit aussi le la difficulté à bien créer les conditions pour que les opérations immobilières soient bien étudiées bien conçues et qu'elles ne semblent pas parachutées et banales et donc ça contribue alors à l'acceptation* » (entretien, avril 2024). Dans cette métropole, instaurer le dialogue entre l'institution et les habitants est donc une des raisons principales qui conduit à amorcer la dynamique paysagère. Le terme de « patrimoine », accolé à celui de « plan paysage », est une réponse aux évolutions paysagères liées à la densification des quartiers évoquée par l'agent de la ville.

Dès 2012 des études paysagères sont engagées par la métropole, en trois volumes : *Paysages et identités de Nantes Métropole*, *Enjeux paysagers à l'échelle de la métropole* et *Boîte à outils : conseils de conception et de mise en œuvre*. Ces études très complètes, tout en proposant des recommandations, sont très générales et transversales, et abordent de façon non situées divers thématiques sur le territoire comme la gestion de l'arbre en ville ou la nature des revêtements de voirie. Dans le même temps des diagnostics sensibles par quartier sont lancés, dans un contexte qu'un agent présente : « *comme moi je travaillais à l'urbanisme avant, on avait eu l'occasion d'expérimenter des diagnostics sensibles, au départ on parlait de diagnostic*

[94] Page de la ville de Nantes présentant la démarche : https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/project/grand-debat-nantes-la-loire-et-nous-1/presentation/presentation

sensible, le premier a été fait en interne dans le service, après diagnostic sensible du paysage, là on a fait intervenir un paysagiste et puis, l'étape d'après ça a été donné par l'impulsion qui fait que dans son programme municipal était inscrit le fait de créer un plan de paysage et patrimoine dans chacun des quartiers nantais. » (Entretien, avril 2024). Expérimentation et volonté politique se nourrissent alors pour mettre en œuvre les plans paysage et patrimoine.

Quand la ville de Nantes choisit en 2014 de se lancer dans la démarche des plans de paysage son choix est de travailler sur les différents quartiers de la ville, en excluant le centre historique, concerné par une ZPPAUP ainsi que les quartiers de grands ensembles qui font l'objet d'un programme de rénovation urbaine. Cette approche sélective met donc l'accent sur des quartiers mixtes en termes de formes d'habitat. Nous pouvons y voir la volonté de prendre en compte des paysages ordinaires, non soumis aux périmètres de protection classiques, mais également un moyen de mettre en œuvre une médiation sur les espaces les plus fortement soumis à la pression foncière.

Onze plans de paysage (dont le dernier s'est terminé à la fin de l'année 2025) se succèdent alors sur le territoire municipal. La méthode proposée est différente de celle qui peut être conduite sur d'autres territoires. Les onze documents ont été en effet réalisés de manière indépendante les uns des autres par les différentes équipes intervenues sur les quartiers, produisant une grande diversité de méthodologies et de livrables. L'originalité tient au fait qu'il ne s'agit pas d'une commande globale adressée à un prestataire qui déclinerait ensuite sur chaque espace une même démarche : au contraire chaque document est différent car il exprime une rencontre particulière entre une équipe de paysagistes et un quartier. Pour autant un cadre global commun assure une certaine cohérence entre les onze PPP qui, tous, résultent d'une démarche en deux phases.

La première phase est celle de la concertation entre les habitants et les paysagistes avec l'appui d'un.e chargé.e de mission de la ville. L'objectif est de recueillir les perceptions et les aspirations des habitants. Cette première phase débouche sur un document intitulé « volume 1 ». Il regroupe dans un même livrable les diagnostics (nommés « atlas sensibles » dans certaines de ces démarches), les objectifs et les actions. À la fin de la première phase les propositions de fiche-actions sont présentées par les habitants aux élus et agents de la ville.

Dans une seconde phase, les services de la ville étudient point par point les propositions et les grandes orientations formulées par les habitants. Cette étape est l'occasion d'un travail en transversalité avec l'ensemble des services mais également avec des acteurs situés hors de la structure communale comme l'EPCI ou bien la société d'économie mixte en charge de transports (SEMITAN). Cette consultation transversale aboutit à une réponse argumentée afin d'expliquer aux habitants ce qui peut être retenu ou non, pour quelles raisons, et selon quelles temporalités.

La médiation au cœur de la démarche

Cette démarche de dialogue entre les habitant et l'institution place le paysagiste comme médiateur et permet une ouverture de la discussion faisant parfois émerger quelques points de frictions. Nous en avons été témoins en suivant en partie la phase de construction du dernier plan de paysage nantais sur le quartier de la Jonelière. Au nord de la ville, cet espace mêlant habitat individuel et collectif, se situe à l'angle sud-ouest des rivières de l'Erdre et du Gesvres (son affluent). Au sud du quartier, le campus universitaire du tertre et la rivière du Cens jouent un rôle d'espace tampon entre le centre-ville et le quartier, comme en attestent les entretiens réalisés avec les habitants ayant participé à la démarche et qui ont fait ressortir leur attachement profond à leur cadre de vie. Une habitante se souvient des premiers échanges au début de la démarche : « *on était tous d'accord, unanimes pour dire que c'est un joli quartier qu'on aime bien le côté nature. On aime bien que ça fasse un peu petit village quoi. Il y a qu'une seule école dans le coin qui est un peu le lieu de rassemblement* » (entretien, décembre 2025).

Pour ce dernier plan de paysage nantais, le bureau d'étude est recruté au printemps 2024. Le marché public précise les cinq compétences attendues : 1 – « *apporter des éclairages au habitants sur la notion de paysage / patrimoine et les enjeux de territoire dans une démarche pédagogique* » ; 2 – « *donner sa vision du paysage sur le secteur considéré et la mettre au regard de la vision des habitants* » ; 3 – « *accompagner la lecture du territoire et de ses enjeux lors des déambulations, 4 - faciliter l'expression de la parole habitante, favoriser la délibération créative ; l'émergence d'idées et l'expression des convergences et des divergences* » ; 5 – « *assister la collectivité dans l'intégration de cette expression citoyenne dans les actions à mettre en œuvre* ». En plus de la phase ferme de réalisation du « plan paysage et patrimoine » une tranche optionnelle est prévue afin de permettre le « *suivi ponctuel des actions à mettre en œuvre* ». La chargée de mission de la ville explique que cette option est un enseignement tiré des démarches passées, afin de mettre en place rapidement des actions lorsque les études sont suffisamment abouties (entretien, février 2025).

Afin de mobiliser un maximum d'habitants, des invitations sont distribuées dans l'ensemble des boites aux lettres du quartier. Des affichages ainsi que les relais d'informations assurés par l'école et les associations de quartiers permettent une mobilisation assez large des habitants. La concertation commence au mois de septembre 2024, un habitant se souvient : « *la première réunion était, moi je trouve, hyper efficace, hyper productive [...] je me souviens on était bien 50, 60 [...] on nous a présenté la démarche et on nous a fait bosser en atelier* » (entretien, novembre 2025). Dans ce quartier où les habitants sont attachés à leur cadre de vie la démarche débute donc avec un réel engouement et une forte mobilisation.

Au total sept ateliers sont proposés entre les mois de septembre 2024 et avril 2025. Deux déambulations ont lieu avec les habitants (figure 46) et une avec les enfants d'une classe de l'école du quartier. Ces formes de concertation citoyenne, bien qu'elles apparaissent comme courantes au sein des projets de paysage, marquent les esprits des habitants par leur originalité car elles leur permettent d'échanger directement, hors des cadres conventionnels. Ainsi une habitante nous raconte son expérience : « *la*

balade dans le quartier c'était super sympa oui, de concrètement expliquer de quoi on parlait. Enfin parce que moi […] je pense que je connais pas toutes les rues du quartier, et des fois […] je voyais même pas d'où on parlait en fait. Donc le fait de se balader et de voir les endroits spécifiquement et ce qui est proposé […] c'était plus concret pour moi en fait. » (Entretien, décembre 2025). Un autre habitant ajoute « *je pense que c'était vraiment la très bonne démarche, en effet, à un moment donné il faut voir les choses quoi, faut les voir, il faut échanger. On peut pas toujours échanger en fait dans une salle d'école* » (entretien, novembre 2025). Les méthodes employées témoignent du rôle de médiateurs assuré par les paysagistes, et de l'intérêt des habitants pour une démarche ancrée sur le terrain.



Figure 46. Retour de la deuxième déambulation mis en forme par le groupement en charge de la réalisation du plan de paysage. Réalisation : De Long En Large, MAP, La Terre Ferme, Hélène Charron, 2026.

Le groupement en charge de la réalisation du plan étend également la concertation avec les scolaires en proposant une balade urbaine qui semble avoir marqué les jeunes habitants du quartier, comme le souligne le parent d'un des enfants mobilisés : « *Il a 10 ans et il n'est pas très loquace d'habitude, et là c'est vrai qu'il m'en a parlé* » (entretien, décembre 2025). La démarche du plan de paysage, en proposant une consultation large permet non seulement de recueillir les perceptions des habitants mais également de faire évoluer leurs regards sur les paysages et sur la notion même de paysage : « *Au début pour moi c'était plus les espaces verts, pour être tout à fait franc les espaces de circulation le long de l'Erdre, le long du Gesvres, c'était plus ça*. » (Entretien avec un participant, novembre 2025). Ici apparaissent les apports pédagogiques de la concertation dans le cadre du plan de paysage.

La démarche paysagère comme espace de revendication

Ce PPP se heurte cependant à des limites propres aux démarches de participation : la représentativité en premier lieu. Lors des ateliers plusieurs habitants indiquent aux agents ne pas avoir été informés, d'autres essayent de motiver certains de leurs voisins pour venir aux rencontres comme le fait remarquer une habitante : *« J'ai bien senti qu'en fait les horaires ne leur convenaient pas et qu'ils n'avaient pas envie de s'organiser pour être présents. Ouais j'ai pas senti un grand intérêt* » (entretien, décembre 2025). Malgré cela le nombre global de participants reste important (60 à 70 dans certains ateliers selon la municipalité) mais manque de diversité comme le reconnaît une habitante assidue : « *Il y avait beaucoup de retraités il y avait beaucoup de propriétaires de maisons. […]. C'était clairement pas représentatif* ». Pour participer il faut se sentir concerné et avoir le temps de s'investir, ce qui peut conduire à exclure indirectement des habitants qui ne se projettent pas dans le quartier pour y vivre (comme les étudiants) ou ceux pour qui les horaires sont trop contraignants (les jeunes familles).

Au cours de cette démarche deux points semblent cristalliser le débat : la construction d'un immeuble de logements collectifs sur deux parcelles pavillonnaires et la rénovation de la route principale. Si la question de l'immeuble émerge dès l'automne 2024 avec la validation du permis de construire celle de la voirie apparaît un peu plus tard, lors d'une déambulation au début de l'année 2025.

L'affichage du permis de construire de l'immeuble crée une prise de conscience des riverains et une forme d'incompréhension. Nombreux sont ceux qui considèrent le décalage entre d'un côté une volonté de concertation en amont du projet urbain et de l'autre la validation d'un projet jugé néfaste pour la qualité paysagère du quartier : « *Il y a eu gros sujet qui est ressorti et qui était clairement dans le sujet du plan paysage et patrimoine qui est le la construction d'un bâtiment dans le quartier* » (entretien avec une habitante, décembre 2025). Élus et agents expliquent que la démarche règlementaire a été instruite par un autre service que celui en charge du plan de paysage et patrimoine. Ce décalage perçu par les habitants bouscule la concertation. Du point de vue des élus ce projet est hors sujet renforçant ainsi l'incompréhension des habitants. Cette prise de position qui peut sembler troublante témoigne cependant du manque d'acculturation de certains d'entre eux. La participante continue : « *Ils ont organisé en aparté une réunion là-dessus. Mais je trouve que ça n'a pas été assez pris en compte ça c'est vraiment un truc qui a émergé et qui était très important pour tous les habitants du quartier. Et ça a été un peu éludé en fait. On nous a dit que ce n'était pas l'objectif mais clairement si en fait.* » (Entretien décembre 2025). Cette opposition au projet immobilier peut apparaître comme un refus de la densification et une préservation des intérêts particuliers de certains riverains mais elle met également en avant l'attachement des habitants du quartier à une certaine forme urbaine.

La deuxième controverse apparaît au cours de la deuxième déambulation. Un agent de la métropole en charge de la voirie participe à la démarche avec les habitants et les paysagistes pour donner un avis sur la faisabilité des points abordés. Dans la deuxième partie de la déambulation il explique que la rénovation de la chaussée de la route principale (route de la Jonelière) est programmée dans quelques mois et que

dans ce cadre des places de stationnement vont être supprimées. Habitants et paysagistes apprennent à cette occasion cette transformation, au sujet de laquelle un habitant s'exprime sur sa surprise : « *Mais à quoi ça sert ce qu'on fait en fait ? Je ne comprenais pas quoi. C'est-à-dire qu'on a l'impression que ces projets de plan paysage patrimoine sont l'occasion on va dire d'écouter un petit peu la parole des citoyens, même si ce n'est pas la prendre en compte à cent pour cent ça je l'entends, il n'y a pas de souci, mais en tout cas de l'écouter et de prendre en compte les idées qu'on peut avoir en tant qu'habitant.* » (Entretien, novembre 2025).

En ayant occupé une place importante dans la démarche, ces temps de controverse ont eu le mérite de créer un espace de dialogue (parfois conflictuel) et de mobilisation des habitants pour agir sur leur cadre de vie.

Ce qu'il reste du plan de paysage et patrimoine

Les points de conflits apparus lors de la démarche trouvent cependant parfois une porte de sortie. La voirie a bien été rénovée mais un compromis a été trouvé en conservant une partie des places de stationnement : le plan de paysage a donc permis d'ajuster le projet aux attentes des habitants. En ce qui concerne le projet immobilier, suite à un recours en justice par l'association du quartier, le tribunal administratif de Nantes a jugé que plusieurs éléments, notamment l'intégration au milieu urbain, n'étaient pas conformes et nécessitait une régularisation du permis de construire par le promoteur[95]. Le journal Presse Océan du 11 mars 2026 témoigne du rôle du plan de paysage et patrimoine dans l'implication des habitants et de l'association à l'origine du recours administratif (figure 47). Même si le plan de paysage n'a pas influé directement sur la décision de justice il a effectivement permis de renforcer le cadre dans lequel les habitants se sont mobilisés.

[95] Décision N° 2509192 du 27 février 2026

La lutte contre un projet d'immeuble entendue

URBANISME. Route de la Jonelière, des habitants contestent la légalité d'un projet immobilier qu'ils jugent préjudiciable pour leur cadre de vie. La justice administrative leur donne raison.

La société Loire Aménagement Construction et la Ville de Nantes devront bel et bien revoir leur copie. Le tribunal administratif leur a donné un délai de six mois pour régulariser le permis accordé en décembre 2024 pour construire un bâtiment collectif aux 77 et 79 route de la Jonelière à Nantes. En l'état, le projet méconnaît plusieurs règles d'urbanisme, comme le détaille la décision rendue publique le 27 février dernier.

Les inquiétudes des habitants n'étaient « ni excessives ni idéologiques »

La juridiction administrative avait été saisie par quatre riverains, après le rejet de leurs recours gracieux respectifs. Elle leur donne raison sur plusieurs points. Le projet ne s'intègre pas de façon harmonieuse dans le milieu urbain environnant. En l'état, il prévoit la cons-



Une partie des riverains mobilisés contre le projet immobilier. Photo archives Presse Océan-RC

Figure 47. Des habitants mobilisés dans le plan de paysage et opposés au projet immobilier de la Jonelière. Entête de l'article paru à la page 9 du journal Presse Océan, édition Nantes Métropole, le 11/03/2026.

Pour mesurer les effets à long terme des PPP nous pouvons observer les démarches plus anciennes menées à l'échelle de la ville de Nantes à partir du milieu des années 2010. Le cahier de suivi du PPP du quartier Hauts-Pavés Saint Félix liste quelques éléments. D'un point de vue opérationnel des squares ont été créés ainsi que des traversées piétonnes en cœur d'îlot et des réaménagements de quais. D'un point de vue règlementaire le Plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM) a intégré différents éléments relevant davantage de la dimension patrimoniale. Ainsi les espaces boisés classés ont été étendus, les secteurs patrimoniaux du quartier ont été élargis, de nouvelles protections patrimoniales d'immeubles et maisons ainsi que des petits patrimoines ont été ajoutées. Enfin des espaces paysagers à protéger (EPP) et des périmètres patrimoniaux ont été créés.

De manière plus transversales des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ont permis de donner un caractère opérationnel au plan de paysage dont les déclinaisons sont présentées dans une plaquette en ligne sur le site de la DREAL des

Pays de la Loire[96]. L'OAP thématique trame verte bleue et paysage (TVBP) du plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM) reprend des objectifs de différents plans de paysage comme celui du quartier Nantes Sud qui préconise de « *développer le rapport au grand paysage de la Sèvre* et de *protéger les cœurs d'îlots* ». Des OAP sectorielles ont également mobilisé les conclusions des plans de paysage à l'image de l'OAP « Égalité » (figure 48) qui reprend l'aménagement issue du PPP du quartier Bellevue Chantenay Saint-Anne.



Figure 48. À gauche l'OAP telle que définie dans le PLUM, à droite le plan issu des fiche-actions. Source : ville de Nantes.

Sur des aspects relevant davantage de l'animation le plan de paysage du quartier Bellevue Chantenay Sainte-Anne a proposé des actions comme l'intégration des fiches patrimoine sur le site Nantes Patrimonia[97] ou bien l'encouragement d'animations associatives et citoyennes du type « printemps des voisins » sur les places et les rues.

Pour revenir sur la démarche du quartier de la Jonelière abordée précédemment nous pouvons tirer plusieurs enseignements qui touchent à la vie du quartier. La mobilisation des habitants et l'implication des associations de quartier ont abouti à un renforcement du lien social, comme l'explique un habitant : « *le fait de participer à ce plan paysage patrimoine, moi je me suis beaucoup plus ouvert à la discussion avec les anciens du quartier que je voyais pas forcément à l'époque. Je les voyais moins, des fois on se croisait, et là maintenant, je dis pas qu'on est devenus grand potes, mais il y en a certains qui me font quand même parfois bien rire et je trouve qu'ils ont vraiment le sens commun en plus, le sens pratique* » (entretien novembre 2025). Cette interconnaissance renforce l'identité du quartier et permet une prise de conscience de la qualité de son cadre de vie : *« eux ils mettent souvent en avant cette idée de quartier particulièrement riche en patrimoine vert cet écrin vert et tout ça et j'en étais peut-être pas suffisamment conscient*. » (Entretien avec un participant, novembre 2025). Le témoignage d'une habitante conforte ce ressenti, lorsqu'elle explique que la démarche,

[96] Plan de paysage et patrimoine. https://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/presentation_1_-_ville_de_nantes.pdf
[97] Dossier des articles patrimoniaux du quartier issus du PPP sur le site Nantes Patrimonia : https://patrimonia.nantes.fr/home/actualites/dossier--ppp-bellevue--chantenay.html

en explorant les différentes facettes du quartier, lui a permis de se sentir *« appartenir à une petite communauté* » (entretien, décembre 2025).

Dans la métropole nantaise le plan de paysage n'agit pas comme un document stratégique orientant l'ensemble du projet politique. Il permet cependant d'ajuster le projet urbain en mobilisant différentes formes de traductions opérationnelles, règlementaires et pédagogiques. Les plans de paysage produisent donc des effets difficilement quantifiables par des indicateurs : la mobilisation des habitants pour leur cadre de vie, le renforcement de l'identité de quartier et le lien social sont autant d'externalités positives de la démarche paysagère.

3 – Les intercommunalités

31 – La Communauté de communes du Pays de Challans, l'échec d'une démarche

La communauté de communes du Pays de Challans est une ancienne intercommunalité située dans le département de la Vendée. En 2017 elle fusionne avec la communauté de communes du Pays-du-Gois pour former Challans-Gois-Communauté. En 2015, la nouvelle équipe municipale et notamment le Vice-Président cherchent de nouveaux projets à mettre en œuvre sur le territoire. Le Vice-Président explique qu'un agent de l'EPCI a proposé de répondre à l'appel à projet de 2015 dans le but de préparer la réalisation d'un Agenda 21 (entretien avril 2025). La fiche de candidature du territoire à l'appel à projet mentionne que « *Cet outil permettra l'aide à la planification du territoire dans l'optique de la mise en cohérence des PLU et/ou PLUi avec le SCoT en cours d'élaboration* ». L'objectif est donc que le plan de paysage participe à la construction d'un projet de territoire orienté sur transitions écologique et traduit réglementairement.

Malgré la sélection du territoire par le jury de l'appel à projet, la démarche est abandonnée par l'intercommunalité suite à un désaccord politique avant même le recrutement du bureau d'étude. Les élus ne voyaient en effet pas tous l'intérêt de la démarche. Un agent du CEREMA explique : « *il aurait fallu accompagner peut-être beaucoup accompagner, à un moment donné il faut mieux dire bon on laisse tomber* » (entretien, février 2024). La nécessité d'un portage politique fort apparaît alors essentielle. À l'échelle de la région des Pays de la Loire, l'absence de lauréat lors du premier appel à projet en 2013 et l'échec de l'unique lauréat de 2015 préfigure un enjeu important pour l'appel à projet de 2017 avec la sélection de la commune de Mûrs-Érigné dont nous avons expliqué la démarche précédemment.

32 – La Communauté d'agglomération de Saumur Val de Loire, le paysage pour dépasser les contraintes règlementaires

Un territoire mobilisé dans de nombreux projets

La communauté d'agglomération de Saumur Val de Loire est située au sud-est du Maine-et-Loire. Elle est issue de la fusion, en 2017, de quatre intercommunalités. Bien que porté par l'EPCI le plan de paysage ne concerne que la partie du territoire traversée par la Loire : les 10 communes (sur les 45 de l'intercommunalité) du périmètres UNESCO. Au centre de la communauté d'agglomération, il est soumis à de forts enjeux paysagers, en atteste son inscription au Patrimoine mondial et son appartenance au PNR Loire Anjou Touraine, et concentre plusieurs sites classés et inscrits. L'EPCI regroupe trois PLUi et deux PLU, dans une complexité qui s'explique notamment par la fusion relativement récente (2017) de plusieurs EPCI (le territoire compte également une commune nouvelle). En janvier 2025 l'intercommunalité prescrit l'élaboration d'un PLUi. En avril 2023 le conseil communautaire acte la prescription du SCoT à l'échelle de l'intercommunalité. Enfin un projet de territoire pour la période 2018 – 2028 fixe les grandes orientations d'aménagement. Entre protection et projets l'intercommunalité cherche à agir en mobilisant les documents règlementaires malgré ces contraintes. C'est dans ce contexte qu'en 2019, sous l'impulsion de l'ancienne chargée de mission SCoT, la communauté d'agglomération choisit de candidater à l'appel à projet.

Acculturer au paysage comme premier objectif

Suite à l'appel à projet la démarche tarde à débuter. Le départ de la chargée de mission ayant lancé la candidature, la crise du COVID et une cyberattaque sur le système numérique de l'intercommunalité stoppent le lancement du plan de paysage. Ces événements couplés au changement partiel des élus suite aux élections de 2020 menacent la viabilité de la démarche à tel point que certains proposent d'arrêter le projet quitte à rendre la première partie des subventions attribuées suite à la sélection des lauréats. Certains élus y voient d'ailleurs une contrainte supplémentaire et doutent alors de la pertinence d'un outil qu'ils méconnaissent : « *C'était ça la crainte en fait des élus au départ, c'était de se dire que vu toutes les contraintes qu'ils ont déjà avec le l'UNESCO avec l'ABF, parce qu'il y a beaucoup de contraintes patrimoniales. Ils ne voulaient pas que ça rajoute une couche supplémentaire qui allait empêcher tous leurs projets etc... Donc ça a été un peu compliqué de leur faire voir le positif de ce plan de paysage.* » (Entretien avec un agent de l'intercommunalité, mars 2024). Les agents doivent alors faire preuves de pédagogie afin de motiver les élus et la démarche se poursuit avec le recrutement d'une nouvelle chargée de mission en 2021

Le bureau d'étude POLIS est mandaté au début de l'année 2022 et le plan se déroule de juin 2022 à novembre 2023. Il mobilise les ressources méthodologiques déjà mises en œuvre dans d'autres plans de paysage comme celui de Mûrs-Érigné : résidences, balades sur le territoire et cartes sensibles. Le plan permet d'apporter des réponses territorialisées aux défis du territoire. Les ateliers mobilisent élus et habitants à tous les stades de la démarche à chaque fois en deux temps. Un premier avec les habitants

et un deuxième avec les élus. Certains élus prennent part aux deux phases, ils agissent comme relais de la parole des habitant pour transmettre aux autres élus les ressentis des populations. Le plan de paysage devient alors un outil de démocratie.

Selon la chargée de mission, huit communes (sur les dix concernées) sont systématiquement représentées lors des ateliers. Cet aspect met en évidence l'intérêt des élus pour la démarche malgré les réticences du début. L'agent explique également que finalement il est plus facile de mobiliser pour un plan de paysage que pour un document d'urbanisme : « *j'avais plus de présence sur mon plan de paysage que sur mes réunions en urba* » (entretien, avril 2025).

Un concours photo est également proposé aux habitants selon plusieurs thèmes. Dans la catégorie « patrimoine » les agents sont alors étonnés de recevoir principalement des photos du château de Saumur alors que le territoire est largement doté en éléments patrimoniaux. La sous-représentation de la diversité patrimoniale dans la perception des habitants met en évidence une certaine vision du « paysage carte postale ».

Une fois terminé le document est bien accueilli. Même s'il ne couvre qu'une partie du territoire il est présenté en conseil communautaire et les posters synthétiques sont exposé au siège de l'EPCI. L'agent en charge de la démarche témoigne de la bonne réception de la démarche pourtant négativement perçue à son lancement : « *Tout le monde est d'accord avec les actions* ». Reste cependant à passer à leur mise en œuvre.

Vers un outil reproductible

Après la livraison du plan, l'animation de la démarche s'essouffle. Les agents en charge de son suivi s'attèlent à la révision du SCoT et à l'élaboration du PLUi. Selon les élus, les actions identifiées dans le plan de paysage sont du ressort des communes qui elles-mêmes n'ont pas les moyens de les mener à bien faute de financements. Pensé sur une partie seulement du territoire le plan de paysage a cependant vocation à être approprié à différents niveaux.

Le premier niveau d'appropriation est celui de l'EPCI. En étant mobilisé dans l'élaboration des documents règlementaires à venir, le plan de paysage sert de base de travail pour penser la planification et monter en importance la question du paysage dans les documents stratégiques. L'élaboration du PLUi et la révision du SCoT à l'échelle de l'intercommunalité semblent à ce niveau les principales voies de traductions du plan de paysage.

Le deuxième niveau est une appropriation par les communes directement concernées par le périmètre du plan. Sur cette portion de territoire il joue le rôle d'initiateur de la prise en compte du paysage dans les projets opérationnels. Il permet une acculturation des élus afin de créer un « réflexe paysage ». Il offre également la possibilité de mobiliser des financements extérieurs pour réaliser les aménagements. Par exemple le Maire de la commune de Saint-Clément des Levées se saisit d'une des fiches actions (figure 49) du plan concernant l'aménagement d'une place sur son territoire

pour obtenir une partie de subvention conséquente au titre de diverse politiques publiques (désimperméabilisations, renaturation). Seule la DREAL soutient le projet à hauteur de 10% et l'élu ne parvient pas à mobiliser d'autres financements. Le plan de paysage qui devait jouer le rôle d'accélérateur de projet ne permet pas de lever les financements attendus. Le projet de la commune de Saint-Clément-des-Levées est cependant voté en janvier 2026 et sera achevé en 2028[98].



Figure 49. Fiche action reprise par la commune de Saint-Clément-des-Levées. Plan de paysage de Saumur Val de Loire. Réalisation : Atelier POLIS, Futurable, 2023.

Dans un troisième temps les fiches actions peuvent également être appropriables par les communes de l'EPCI situées en dehors du périmètre de la démarche. Le plan devient alors un référentiel d'actions futures à l'image des fiche-actions sur la prise en compte du bâti ancien dans la rénovation thermique qui pourront se diffuser dans toutes les communes.

Finalement cette démarche localisée sur un secteur de l'intercommunalité est perçue davantage comme un guide de bonnes pratiques que comme un projet à part entière. Son utilisation se fait selon une trois axes : premièrement au sein de l'EPCI avec l'appropriation du plan au sein des documents de planification, deuxièmement parmi les communes directement concernées par le périmètre de l'étude et troisièmement par les communes hors du périmètre du plan. La démarche plus que de construire un

[98] Article paru le 9 janvier 2026 dans le journal Le courrier de l'Ouest.

véritable projet de territoire se perçoit comme un moyen pour le paysage d'irriguer les différents niveaux d'actions.

33 – La Communauté de communes Vie et Boulogne, première génération des plans de paysage transition énergétique

Une démarche née de la pression des développeurs

Le plan de paysage « transition énergétique » de la communauté de communes de Vie et Boulogne dans le département de la Vendée nait de la volonté pour les élus de maîtriser le développement des projet éoliens. L'intercommunalité est à ce moment précis déjà dotée de nombreuses éoliennes mais le PCAET identifie encore un fort potentiel important puisque 24 développeurs prospectent sur le territoire. Le syndicat d'énergie vendéen (SYDEV) encourage alors les élus à coordonner leur réponse à l'échelle intercommunale. Bien que les populations et les élus ne soient pas opposés à l'implantation de nouveaux mâts, il s'agit néanmoins de réfléchir à une implantation harmonieuse sur le territoire. Au même moment le premier appel à projet plan de paysage transition énergétique est lancé et l'intercommunalité choisit d'y candidater. Une chargée de mission est alors recrutée. L'intercommunalité n'est à ce moment pas encore familière des démarches paysagère et avec l'aide de la DREAL et de l'ADEME un cahier des charges est rédigé. L'EPCI retient un groupement composé d'un bureau d'études en paysage (en charge de l'analyse paysagère et historique) et un autre spécialisé dans l'énergie et l'environnement (en charge des aspects techniques et énergétiques propres à l'éolien). Ce plan de paysage thématique se concentre sur l'approche énergétique et particulièrement l'éolien bien qu'il aurait pu aborder une vision plus transversale des enjeux du territoire. Le plan est d'ailleurs renommé « *étude pour le développement de l'éolien* » afin d'être plus accessible et opérationnel pour les élus.

Les limites de la médiation

La phase de concertation reprend les méthodes utilisées dans les plans de paysage : webinaire de lancement, balades sur le terrain, ateliers sur les enjeux et restitution. Parmi ces outils les balades sont considérées comme la démarche de concertation la plus utile puisqu'elles permettent d'échanger concrètement sur le paysage entre élus, techniciens et partenaires. En choisissant l'approche paysagère les élus veulent éviter une concertation conflictuelle. Plusieurs enjeux sont retenus : implantation des éoliennes le long des axes structurants, préservation des cônes de vues depuis les bourgs, prise en compte du patrimoine bâti (figure 50). Malgré cette démarche le commanditaire estime que la formulation de certains enjeux est trop vague ressemblant parfois davantage à des constats qu'à de véritables objectifs allant jusqu'à reformuler lui-même certaines propositions.

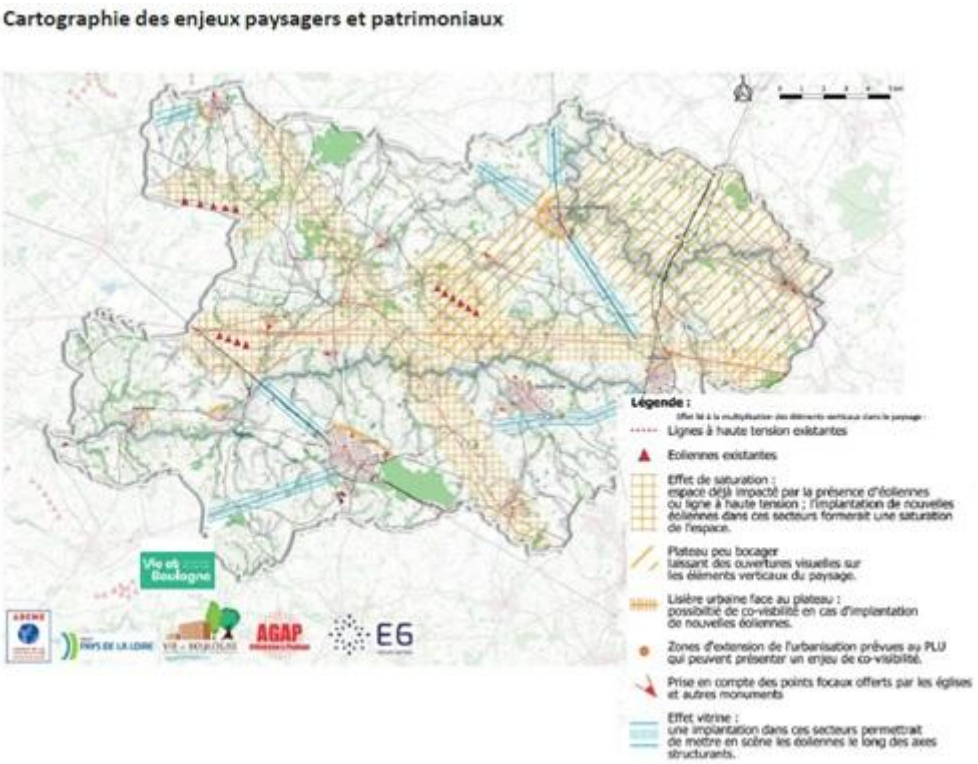


Figure 50. La définition des enjeux paysagers et patrimoniaux permet de définir les zones d'implantation des ENR. Réalisation AGAP, E6, 2023.

Globalement la concertation se déroule sans opposition notable, les implantations d'éoliennes déjà effectuées étant jugées plutôt bien intégrées dans le paysage, les habitants acceptent généralement bien cette nouvelle source énergie. Cependant au cours de l'étude, les élus identifient le risque que les zones d'implantation susceptibles d'accueillir des mâts puissent provoquer un appel d'air pour les promoteurs, débouchant sur la signature de contrats entre propriétaires fonciers et installateurs. Or la valeur juridique de ces contrats empêcherait de les dénoncer. Les élus décident donc de ne pas communiquer sur les nouvelles zones d'implantation et même de les abandonner partant du principe que le rééquipement des parcs existants suffit à atteindre les objectifs du PCAET pour 2030. L'EPCI a contacté l'ensemble des promoteurs pour leur demander de suspendre leur démarche, certains ont accepté, d'autres ne semble pas adhérer à la démarche et des propriétaires fonciers alertent sur le fait d'avoir été contactés par ces derniers.

Des contraintes mal identifiées

Le plan de paysage a donc permis pour les élus de construire une stratégie collective afin d'anticiper face aux développeurs. Les objectifs sont traduits dans le PLUi-H principalement en limitant le développement aux parcs existants et en énonçant une limite de hauteur aux nouvelles implantations.

Mais ces préconisations ne sont pas contraignantes sur le plan règlementaire, comme les avis des Maires qui ne sont que consultatifs face à la décision finale qui revient au Préfet. D'autres écueils émergent : un radar militaire (situé au nord de la zone) identifié après le début de la démarche et qui limite la hauteur des éoliennes sans que les fiche-actions du plan de paysage aient pu l'intégrer comme le regrette un agent : *« l'une des grosses limites de notre études c'est qu'il aurait fallu connaitre dès le départ les contraintes de l'armée* » (entretien, mai 2025). Le plan de paysage s'achève donc dans un contexte flou très dépendant de décisions extérieures. Sur ce territoire où la démarche reste particulièrement conflictuelle, le potentiel médiateur du paysage n'a pas donné les résultats attendus. La forte pression des promoteurs, la difficulté à mener une véritable concertation, les contraintes militaires ainsi que le faible caractère opérationnel du plan montrent les limites de la démarche sur ce territoire. Un agent y voit quand même un point positif : « *ça a quand même permis de mobiliser sur le sujet, d'acculturer un peu aux enjeux du paysage et aux enjeux du développement éolien, ça a quand même préparer le terrain pour que les projets d'équipement qui se concrétisent un jour puisse se passer dans de bonnes conditions et que les élus continuent à avoir cette volonté de les maîtriser* » (entretien, mai 2025).

34 – Anjou Bleu Communauté, solidifier un territoire recomposé

Une démarche de synthèse

Le plan de paysage d'Anjou Bleu Communauté (ABC) rassemble un nombre important de d'actions autour de trois objectifs de qualité paysagère : 1 – Développer des structures paysagères résilientes, support de développement local ; 2 – Affirmer et développer le mode d'habiter d'Anjou Bleu Communauté ; 3 – Mettre les paysages en partage pour la découverte des paysages et la construction d'une identité commune. Plus qu'un véritable outil initiateur de pratiques nouvelles, le plan de paysage constitue pour ce territoire un moyen de centralisation des démarches en cours et permet une synthèse de l'ensemble de projets sur le territoire en construisant un référentiel commun pour les élus et agents.

Le plan de paysage est mis en place au sein d'une politique globale concernée par de nombreux documents. Le PCAET, le PLUi, le PAT ou encore le PLH sont autant de documents stratégiques et règlementaires qu'il faut également animer. Face à ces démarches jugées prioritaires, les agents et les élus concentrent leur action sur des enjeux prioritaires comme l'explique un agent : « *Et puis autre difficulté c'est qu'on a des outils de planification autres qui sont parfois obligatoires, réglementaires, parfois moins importants mais parfois plus importants. Donc au niveau de nos élus et politiquement c'est des fois un petit peu difficile de d'arriver à synthétiser à être cohérent et à prioriser des choses qui avaient été mis en avant* » (entretien, juillet 2025).

En comparaison de ces démarches, le plan de paysage, parce que non obligatoire et basé sur du volontariat, apparaît plus facilement appropriable nous affirme un agent : « *c'est un peu plus volontaire qu'un plan climat où on demande par exemple des tas de choses. On se sent obligé* » (entretien, juillet 2025). Cette souplesse lui permet

d'être articulé aux démarches en cours, comme le précise l'agent qui poursuit : « *Toute la méthode de construction du PLUI qui est venu un petit peu en parallèle, ça a aussi dynamiser ces échanges aussi sans doute […] ça a aussi aidé à la concertation, le fait que les interlocuteurs se connaissent* » (entretien, juillet 2025). L'intercommunalité agit donc en chef d'orchestre en mobilisant les maîtres d'ouvrages de l'ensemble des démarches territoriales : « *elle est vraiment au carrefour de tous ces acteurs* » (entretien avec un agent, juillet 2025).

Cette position de pivot est renforcée par le fait que la majorité des fiches actions relèvent principalement d'autres structures : communes, syndicats de bassin versant, associations qui sont autant d'acteurs à mobiliser pour mettre en œuvre la démarche. Dans ce contexte l'intercommunalité a donc un rôle de coordination voire d'incitation mais ne contraint pas ses partenaires à agir. Parce que réalisé à l'échelle intercommunale, le plan de paysage doit être travaillé au niveau des communes pour faire en sorte qu'elles se mette en œuvre sur leur territoire. Dans cet EPCI les communes conservent en effet un grand nombre de compétences opérationnelles.

Les apports du plan de paysage

Parmi les actions proposées plusieurs sont réalisées et continuent d'être menées : poursuite de l'aménagement de la voie verte et des belvédères, visites de fermes ou encore la prise en compte des fiche-actions pour l'aménagement des zones d'activités, un agent résume : « *On est en train d'aménager des modes doux où il y a de la signalétique aussi au sol qui est mis en place. Une uniformisation de la signalétique sur les zones également* […] *Pour que ce soit harmonisé, homogène et puis l'aspect désimperméabilisation on en tient compte sur les extensions de zones d'activité dans les cahiers des charges* » (entretien, juillet 2025). Même si certaines actions ont débuté avant la réalisation du plan de paysage, le document permet d'harmoniser l'ensemble des actions et est mobilisé en fonction des projets d'aménagement qui se mettent en place sur le territoire intercommunal. Certaines orientations ont également été intégrées au PLUi à l'image de la préservation des haies bocagères.

Initié dans un contexte post-électoral, le plan de paysage est en partie perçu pour son potentiel de médiation, comme se souvient un agent : *« c'est intervenu dans un moment, après les municipales de 2020, ça a permis de rassembler les élus avec une interco qui étaient jeunes aussi. Donc ils avaient aussi un intérêt de rassembler les gens, de se concerter sur des actions très transversales au sein des territoires. Ça a permis de construire aussi tout ce travail en réseau d'interconnaissance entre les élus et les acteurs à différents niveaux.* » (Entretien, juillet 2025). Le plan de paysage agit alors comme une démarche de travail pour créer une vision partagée du territoire entre des partenaires agissant à différentes échelles et dans divers secteurs. Le cadre volontaire et non règlementaire du plan permet cette appropriation plurielle.

Plus qu'un outil destiné à traduire dans l'espace des orientations d'aménagement, le plan de paysage permet aussi de poser les bases d'un projet commun comme peuvent le faire d'autres démarche. L'agent le compare à la démarche des Agendas 21 : « *L'intérêt c'était de mettre les gens autour de la table, de se connaître et puis de se*

mettre d'accord sur une vision partagée. Voilà de fédérer vraiment on retrouve un peu ça et avec quelque chose de positif qui donne de la valeur aussi ou un sens à l'action. » (Entretien, juillet 2025).

Une démarche fragile

La phase de mise en œuvre semble la partie la plus difficile de la démarche. Dans la phase amont du plan le rôle des chargés de mission apparaît essentiel, dès l'impulsion de la candidature. Par la suite plusieurs chargés de mission se sont succédés sur le poste fragilisant parfois le suivi de la démarche. L'implication dans le temps long nécessite donc des moyens humains pérennes. Anjou Bleu Communauté ne dispose ni de commission spécifique ni de comité de pilotage régulier car cela nécessiterait, comme l'analyse un agent, davantage de temps de mobilisation des élus : « *un plan de paysage ça fait un plan parmi d'autres. Et les élus ne sont pas forcément disponibles ou prêts à s'investir à 100% dessus* » (entretien, juillet 2025). Ce manque de portage technique et politique rend la démarche davantage sensible aux échéances électorales comme le souligne un agent dans le contexte des élections municipales de 2026 : *« soit les nouvelles équipes s'approprient la démarche, soit elles oublient* » (entretien, juillet 2025).

En plus du besoin d'un poste spécifique en charge du plan de paysage, les acteurs témoignent de la nécessité de mettre en réseau les protagonistes des plans de paysage. Échanger avec d'autres porteurs de projets permet de dépasser le stade du document de synthèse pour s'inspirer des méthodes et des atouts de la démarche, comme le résume un : « *Le plus fort c'est le retour d'expérience entre les plans de paysage* » (entretien, juillet 2025).

35 – La communauté de communes du Pays de Craon : sensibiliser au paysage

Un territoire de projet comme cadre de la démarche

La communauté du Pays de Craon est une intercommunalité située au sud du département de la Mayenne. Premier plan de paysage du département, le territoire est lauréat en 2022. L'EPCI regroupe 37 communes issues de la fusion en 2015 de trois anciennes intercommunalités : la communauté de communes de la région de Cossé-le-Vivien, la communauté de communes du Pays du Craonnais et la communauté de communes de Saint-Aignan-Renazé.

Cinq ans après la naissance de ce nouvel EPCI, à l'occasion de la mandature 2020-2026 les élus construisent un projet de territoire reposant sur trois axes : préserver l'environnement et augmenter la résilience du territoire, dynamiser le territoire et renforcer son attractivité et renforcer l'accompagnement social et garantir la cohésion du territoire. Ce projet, validé en novembre 2021, s'articule avec plusieurs plans et programmes : un projet de territoire pour la gestion de l'eau, un schéma directeur des modes actifs, un Plan Climat Air Énergie Territorial et un Plan Bocage. En 2021, suite

à l'adoption du projet de territoire, trois villes de l'intercommunalité s'engagent dans une nouvelle démarche : le programme petite ville de demain[99].

Une chargée de mission est alors recrutée, et dépose la candidature du territoire pour l'appel à projet plan de paysage. Elle explique la complémentarité entre les deux programmes : « *J'ai vu que le plan paysage sortait et que les attentes voilà pouvaient répondre aussi à celles de petite ville de demain et à un territoire qui avait mis d'abord en place un projet de territoire très riche. Et il me semblait que ça s'intégrait réellement dans la suite logique de ce projet territoires qui venaient d'être signé. Il avait été signé en septembre 2021 donc petite ville de demain démarrait.* » (Entretien, avril 2024). Le plan de paysage est alors perçu comme un outil au service du projet politique en s'inscrivant dans la continuité des démarches déjà engagées.

La chargée de mission en poste construit alors la candidature avec la DREAL des Pays de la Loire, avec également l'expertise de la DDT en charge du programme petites villes de demain. L'EPCI est lauréat en 2022. L'étude est réalisée par un groupement réunissant le bureau d'étude MONONO, un paysagiste et une architecte. Sur ce territoire relativement vaste l'équipe propose un « voyage » pour aller à la rencontre des habitants et des élus, commune par commune, sous la forme de résidences successives. Le premier défi consiste à acculturer les élus à la notion de paysage puis, plus concrètement faire prendre consciences aux habitants de la qualité paysagère de leur territoire.

En juin 2025 le plan de paysage est terminé et présenté au public lors d'un événement festif sur le thème du paysage. Le plan de paysage est ensuite livré sous la forme d'une valise regroupant l'ensemble des actions par objectif de qualité paysagère dans des livrets sous un format pédagogique. Cette modalité est envisagée comme situation pour éviter aux élus « une étude de plus ».

Du plan à l'action : une animation après l'étude

Pour mettre en œuvre les actions issues du plan de paysage, l'intercommunalité choisit de recruter une chargée de mission en juin 2025 au moment de la finalisation de l'étude. Son rôle est d'animer la démarche pour mettre en œuvre les actions. Cet engagement témoigne d'une volonté forte de la part de l'EPCI de mettre en œuvre cette démarche pour dépasser le stade du diagnostic.

Devant le constat du manque d'attractivité du territoire, l'EPCI choisit de prioriser des actions permettant de répondre à deux objectifs : révéler les « pépites du territoire » et proposer des « fenêtres sur paysage ». À terme l'objectif est de mettre en place un label permettant de construire un itinéraire touristique reliant l'ensemble des « pépites » (figure 51).

[99] Convention cadre petites villes de demaine et ses annexes valant opération de revitalisation de territoire (ORT)
https://www.paysdecraon.fr/wp-content/uploads/2023/05/CONVENTION-ORT-GLOBALE-PAYS-DE-CRAON-2023.pdf

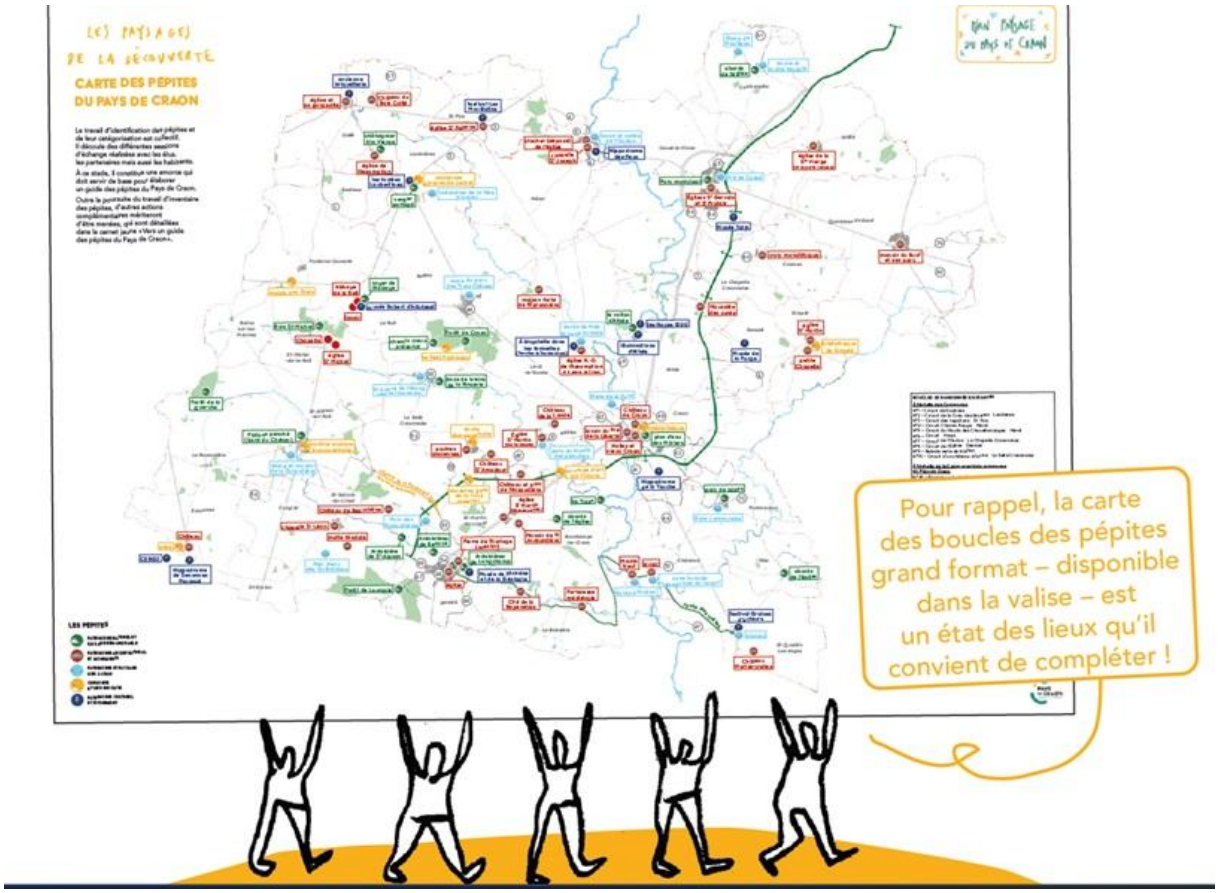


Figure 51. Carte des pépites issue des « valises » du plan de paysage. Réalisation : Monono, Le cabinet d'émile R, Roumet Guitel, Laurent Chalard, 2025.

Le plan de paysage a aussi conduit à établir des plans guides pour les bourgs de différentes communes. Ces documents constituent une déclinaison à l'échelle communale du plan de paysage intercommunal. En mobilisant sur un territoire plus restreint des plans guide, les agents permettent le passage du plan de paysage comme cadre stratégique à une déclinaison plus opérationnelle. Loin de constituer un document de plus, ces démarches permettent de faire vivre une méthode de concertation, une acculturation du paysage et elles répondent à un besoin des élus : d'ancrer concrètement les politiques publiques dans les territoires.

Des défis à relever dans la mise en œuvre

La démarche menée au sein de l'intercommunalité n'a pas été linéaire. Premièrement l'absence de chargé de mission pendant près d'un an suite au départ d'un agent a rendu difficile la mobilisation des agents et des élus. Le groupement en charge de la réalisation de l'étude a cependant continué son travail sans avoir de relai direct au sein de l'EPCI.

Il ressort également de notre enquête plusieurs enjeux quant à la viabilité des démarches : la nécessité d'acculturer élus et habitants ; un portage politique

difficilement indentifiable au niveau intercommunal liés au renouvellement des équipes (élections municipales de 2026) ; la nécessité en plus du portage politique de faire perdurer le portage technique mis en place ; la difficile articulation des niveaux intercommunal et communal ainsi que la transversalité entre les services. Enfin le changement des élus et des agents au sein de l'intercommunalité fait ressortir la nécessité d'une mise en réseau entre territoires porteurs d'un plan de paysage.

Le plan de paysage de la communauté de Craon se déroule dans un territoire où la culture d'une action paysagère n'est pas installée. Sur ce territoire rural la construction récente de l'intercommunalité exige plusieurs choses : faire travailler les élus des différentes communes, faire naître une habitude du travail en transversalité entre les services, faire connaître la notion de paysage et faire prendre conscience aux élus et habitants de la qualité paysagère de leur territoire. Pour cela, la démarche du plan de paysage propose une stratégie globale de synthèse d'un ensemble d'outils composés de différents plans et programmes. C'est donc dans une culture de projet que s'intègre la démarche. Loin de créer un projet de territoire à part entière le plan de paysage participe, avec d'autres, de la formalisation du projet de territoire définit en amont.

Dans cette démarche, faire connaître le paysage est une phase préparatoire. Le plan de paysage joue ici un rôle pédagogique, permettant de valoriser les paysages existants bien avant de penser les choses en termes d'aménagement. Dans un second temps, la mobilisation des plans guides permet de passer aux aspects opérationnels.

4 – Le Pays : du territoire de projet au projet de paysage

41 – Le Pays de la vallée de la Sarthe, une ingénierie territoriale au service du projet de territoire

Le Pays de la Vallée de la Sarthe s'engage dans la démarche d'un plan de paysage transition énergétique en 2022. La multiplication des projets éoliens et photovoltaïque dans ce territoire où l'agriculture occupe une place importante motive les élus à prendre en main la question énergétique. Il s'agit donc d'apporter les clés de lecture du paysage aux élus afin qu'ils maitrisent les enjeux de la transition énergétique.

Le pays comme structure de projet

Le pays de la vallée de la Sarthe est un territoire de projet au sens de la LOADDT (loi Voynet) regroupant les communes à l'ouest du Mans dans le département de la Sarthe. Marqué par une économie agricole destinée à l'exportation il présente une variété de terroirs et de paysages ruraux. Cette structure englobant plusieurs intercommunalités se veut l'échelle pertinente permettant d'appréhender et de mettre en œuvre des stratégies pour l'ensemble du territoire pour qu'elles soient reprises ensuite aux niveaux intercommunaux et communaux. Son rôle vis-à-vis des différentes collectivités qui la composent en fait à la fois un relai pour établir des orientations pour le territoire mais aussi un partenaire. Le pays n'existe que par la volonté des intercommunalités qui par leurs cotisations font vivre cette structure supracommunale.

Il permet également d'apporter des solutions techniques aux communes et facilite la mobilisation de financements en répondant à des appels à projets.

Par sa dimension volontaire le pays est en lui-même un projet de territoire car il affirme la volonté pour les communes et intercommunalités de travailler ensemble sur des thématiques déléguées par les communautés de communes qui le composent. Deux grandes missions lui incombent : le SCoT et le PCAET. Ces démarches stratégiques orientent la politique d'aménagement des EPCI et constituent donc le cadre d'un projet de territoire global. Un agent explique l'articulation de ces différents niveaux : « C'est *toujours cet aller-retour entre l'échelle globale du pays qui permet d'avoir quand même une stratégie et une visée commune* [et] *l'échelle des CDC parce que c'est elles en fait qui sont un des échelons opérationnels. Et après elle-même il faut qu'elle le fasse avec les communes* » (Entretien, mars 2025). C'est donc dans un souci de co-construction entre différentes échelles que le plan de paysage est pensé.

Le PCAET comme entrée dans le paysage

Le Pays de la vallée de la Sarthe s'est engagé dans une démarche globale de transition énergétique. En 2015 il est labelisé territoire à énergie positif et en 2017 les élus actent l'élaboration d'un PCAET. Le pays choisit alors de candidater à l'appel à projet plan de paysage pour mettre en œuvre son PCAET qui paraît, pour les agents, difficilement lisible en termes de matérialisation dans l'espace. « *le PCAET avec alors de beaux objectifs chiffrés des trajectoires voilà il faut qu'on diminue notre consommation, il faut qu'on augmente notre production d'énergie renouvelable notre capacité à capter du carbone. Tout ça a été très bien fait. Tout est bien chiffré mais il y a zéro approche paysagère et territorialisée.* » (Entretien avec un agent, mars 2025). Le plan de paysage devient donc non pas une démarche en amont des autres documents mais un moyen pour « faire atterrir » les objectifs quantitatifs de production d'énergie renouvelable et de sobriété énergétique.

En 2023 l'État annonce la définition de zones d'accélération afin de définir des espaces d'implantations potentielles des énergies renouvelables. Le pays en charge de coordonner cette étude mobilise alors les premiers éléments du plan de paysage, commencé en amont. Un agent se souvient : « *le gros avantage quand même qu'on avait c'est qu'on avait notre plan* [de paysage] *où on avait quand même détaillé un certain nombre de points stratégiques : quel type de photovoltaïque on voulait, quel type de méthaniseur, quel potentiel on avait* » (entretien, mars 2025). Un travail est ensuite réalisé commune par commune en dialoguant avec les Maires. L'agent poursuit sur le cas spécifique de l'éolien : « *en général sur les trois zones ils n'en gardaient qu'une mais dans une il y a quand même le potentiel de mettre 3 mats et ça* [multiplié par] *les 60 communes bah on a réussi quand même à avoir 80 mâts potentiels* » (Entretien, mars 2025).

Les effets du plan de paysage

Le plan de paysage a été l'occasion pour le Pays de la Vallée de la Sarthe d'innover dans la démocratie participative. Très vite l'idée d'une convention citoyenne voit le jour sous l'impulsion d'une élue qui avait participé à la convention citoyenne pour le climat. Un bureau d'étude spécialisé dans la définition de panels est missionné pour construire un échantillon représentatif du territoire. Des critères d'inclusion et d'exclusion sont proposés (figure 52). Un agent explique : « *Donc on a réussi à avoir un panel de 30 personnes alors évidemment on a eu un peu de perte en cours au projet mais y en a quand même une bonne dizaine qui ont vraiment joué le jeu jusqu'au bout. Donc ces 30 citoyens on leur a proposé une soirée d'accueil on leur a expliqué ce que c'était le pays, le plan climat, le plan paysage.* » (Entretien, mars 2025). Au fur et à mesure de la démarche les citoyens sont formés aux enjeux de la transition énergétique et sont embarqués dans la démarche. Ils produisent finalement, avec l'aide des bureaux d'études, la « charte citoyenne pour l'éolien ». Pour cette structure qui pourrait paraître éloignée des préoccupations des habitants car portant sur un territoire vaste, la convention citoyenne est le moyen à la fois de mobiliser des habitants et également de pallier aux limites de la représentativité.

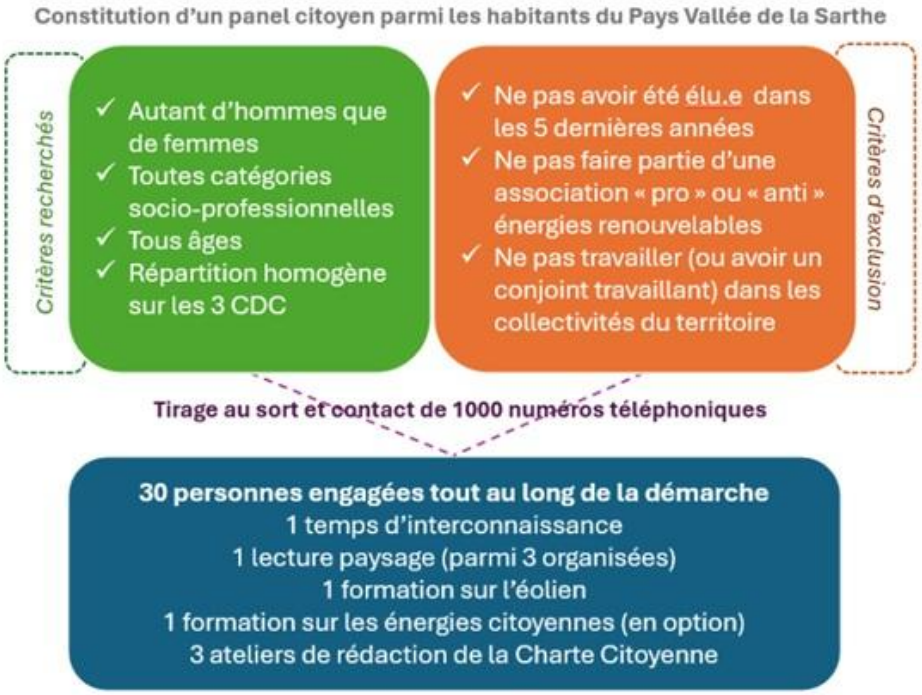


Figure 52. Critères de sélection et fonctionnement du panel citoyen. Réalisation : Auxilia, La Fabrique du Lieu, Akajoule, 2025.

Le plan de paysage ne s'arrête pas à la question des énergies car il propose des objectifs et actions transversales pour l'ensemble du territoire. Les actions tissent des liens avec les autres projets du territoire : le développement des circuits courts et l'encouragement des pratiques agroécologiques entrent dans le cadre du projet

alimentaires du territoire, la sobriété foncière permet de traduire les objectifs du SCoT. Une grande partie des actions répondent plutôt aux objectifs du PCAET (installation de méthaniseurs, utilisation du potentiel solaire et éolien). D'autres en revanche concourent à valoriser le paysage à travers le réaménagement de belvédères ou la mise en place d'un schéma cyclable.

L'essor de la démarche paysagère dans le Pays de la vallée de la Sarthe conduit donc à la réalisation d'une vision globale et non contraignante articulant les autres projets du territoire. Le travail partenarial inhérent à ce type de structure préfigure une mobilisation efficace des actions du plan de paysage dans les politiques communales et intercommunales.

42 – Le Pays du vignoble nantais, répondre aux enjeux d'un territoire en quête d'identité

Un territoire de projet

Le pays du vignoble nantais est une structure de type syndicat mixte, labellisé Pays d'Art et d'Histoire. Ses compétences portent principalement sur la valorisation du patrimoine du vignoble nantais. Le syndicat mixte de Pays est également en charge de l'élaboration SCoT.

En 2021 les élus du territoire adoptent une charte dont les trois missions principales sont : la valorisation du patrimoine (la gestion du Musée du Vignoble Nantais et l'animation du label Pays d'art et d'histoire) ; l'aménagement du territoire sur le périmètre des deux intercommunalités (Clisson Sèvre Maine Agglomération et la Communauté de Communes Sèvre Loire pour la révision et animation du Schéma de Cohérence Territoriale) et enfin la promotion du tourisme, sur le périmètre de deux intercommunalités (missions assurées par l'Office de tourisme du Vignoble de Nantes).

Un contexte paysager particulier

Situé aux portes de l'agglomération nantaise, le pays du vignoble englobe la partie sud-est du département de la Loire-Atlantique. Il concentre une diversité de paysages allant des plaines maraîchères de la Loire au bocage vendéen. La dynamique périurbaine en fait espace aux enjeux fonciers importants. La caractéristique du Pays du vignoble nantais repose sur la production viticole mais les évolutions de ce secteur conduisent à un certain déclin de l'activité. À l'inverse la production maraîchère se développe et provoque un changement important dans le paysage avec notamment l'apparition de serres de culture.

Pendant le début de la démarche, la révision du SCoT est déjà bien avancée et le plan de paysage est abordé davantage comme une application territorialisée du document règlementaire que l'inverse. Le bureau d'étude réalise la démarche entre novembre 2023 et décembre 2024 en consultant habitants, élus et acteurs économiques. Le plan d'actions s'articule autour de quatre axes : les paysages naturels, les paysages

agricoles, les paysages urbains et un quatrième axe sur la sensibilisation au paysage. Les axes sont ensuite déclinés en 14 objectifs de qualité paysagère.

Un conflit politique et des traductions difficiles à appréhender

Le pays du vignoble nantais en tant que territoire de projet repose sur l'adhésion de deux EPCI. Au cours de l'année 2024 la dissolution du pays est votée[100]. L'office de tourisme en tant que société publique locale est directement reliée au intercommunalités[101] et les collections du musée du pays du vignoble nantais sont transférées à la communauté de communes Sèvre et Loire[102]. Plus récemment, bien qu'adoptée à une courte majorité le SCoT est attaqué en justice pour des irrégularités dans la démarche. Un article de presse témoigne de cette dissonance entre les deux EPCI[103]. Finalement en voulant construire une identité commune à l'échelle d'un territoire, le plan de paysage est probablement arrivé trop tardivement.

La démarche n'a pas engagé d'action depuis la livraison du plan de paysage. À peine adopté, le contexte politique et la dissolution du pays mettent à mal les traductions opérationnelles. La directrice du Syndicat Mixte explique « *ce que je vous disais c'est qu'on était un peu trop tôt pour se dire que oui il y a des actions qui se mènent sur le territoire qui sont là parce que le plan de paysage est finalisé, et j'étais en train de dire qu'un territoire ça bouge tout le temps et qu'il y avait déjà des choses engagées avant. Donc un lien direct avec le plan de paysage, j'allais dire, n'est pas en fait encore possible.* » (Entretien, mars 2025). Cependant le plan mentionne des actions qui étaient déjà mise en œuvre sur le territoire (plantations de haies) avant la réalisation du plan.

Un travail prospectif a cependant été menés par des étudiants de l'Institut Agro Rennes-Angers portant sur l'avenir du paysage agricole[104]. Le groupe a proposé ainsi quatre scénarios pour imaginer une implication plus ou moins forte du pays et des collectivités locales dans la gestion de l'espace agricole (figure 53). La directrice du SCoT considère ce travail comme une traduction du plan de paysage : « *la seule*

[100] « Vignoble de Nantes. Le syndicat de pays va disparaître fin 2025 », Ouest-France Clisson, le 8 octobre 2024.
https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/clisson-44190/vignoble-de-nantes-le-syndicat-de-pays-va-disparaitre-fin-2025-a8f23cf0-8561-11ef-b49e-ab2f8fa8efa0
[101] « Cette instance territoriale va disparaître fin 2025 en Loire-Atlantique : on vous dit pourquoi », L'Hebdo de Sèvre et Maine, le 11 novembre 2024.
https://actu.fr/pays-de-la-loire/clisson_44043/cette-instance-territoriale-va-disparaitre-fin-2025-en-loire-atlantique-on-vous-dit-pourquoi_61849244.html
[102] Délibération du Comité syndical du syndicat mixte du Pays du vignoble nantais du lundi 15 septembre 2025.
https://www.vignoble-nantais.eu/fileadmin/SCOT/01_Collectivite/05_ActesAdministratifs/250915_LD.pdf
[103] « Urbanisme : Pourquoi attaquer le Scot du pays du vignoble nantais devant le tribunal administratif ? », Ouest-France Clisson, le 26 décembre 2025.
https://www.ouest-france.fr/societe/urbanisme/urbanisme-pourquoi-attaquer-le-scot-du-pays-du-vignoble-nantais-devant-le-tribunal-administratif-71a64d48-da6c-11f0-9747-9a2b95e61f84
[104] « Etude paysagère, historique et prospective, paysage et activités viticoles », janvier – février 2025.

déclinaison qui a été faite c'est le travail avec les étudiants de l'Institut Agro » (entretien, mars 2025).

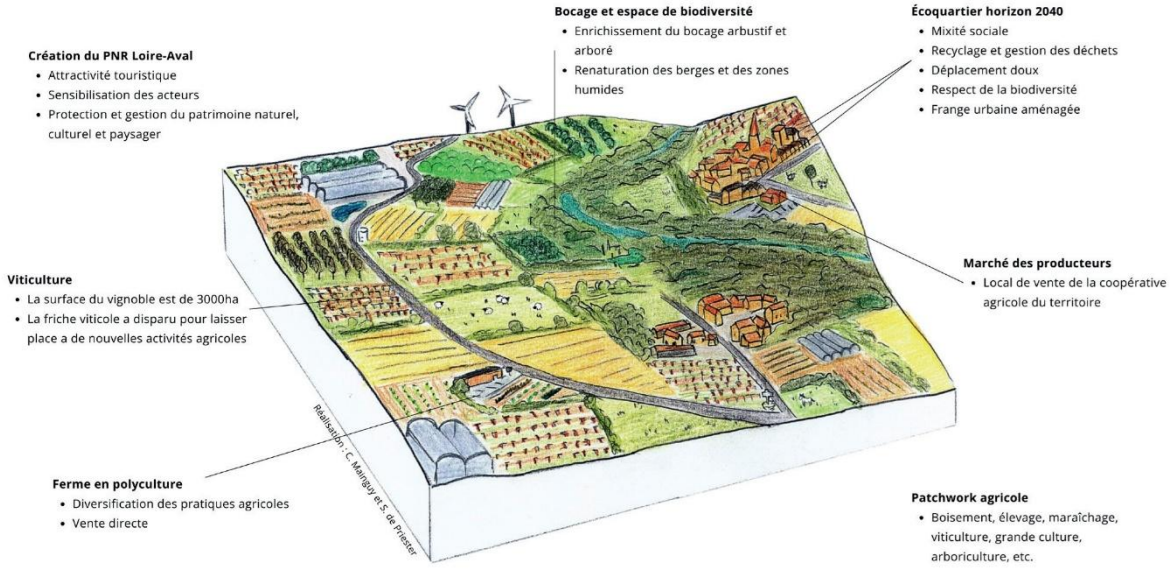


Figure 53. Travail des étudiants de l'Institut Agro « Bloc diagramme représentant le paysage potentiel du scénario 1, "Un paysage de patchwork agricole, environnemental et urbain." ». Réalisation : C. Mainguy, S. de Priester, 2025.

Lancé pour répondre à des enjeux d'évolution paysagère dans un contexte de mutation agricole, le plan de paysage aurait pu répondre au besoin d'unification d'une structure dont les projets s'inscrivent sur le long terme dans un objectif de cohésion du territoire. Les tension politiques n'ont pas permis de faire durer la structure et le plan de paysage est arrivé trop tard pour tenter de répondre à ces défis. Le plan de paysage mis en ligne risque aujourd'hui de tomber dans l'oubli par manque d'animation à moins qu'une des deux intercommunalités ne le remobilise lors de l'élaboration ou de la révision d'un PLUi.

Conclusion du chapitre 1

L'analyse de la mise en œuvre des plans de paysage en Pays de la Loire fait ressortir une pluralité de démarches, déjà observée à l'échelle nationale. Les communes, les intercommunalités et les pays qui portent ces démarches constituent des territoires relativement structurés. Pourtant, cette homogénéité apparente des porteurs ne conduit pas à des effets similaires. Il n'existe pas de modèle unique de plan de paysage. À toutes les échelles, le plan produit des résultats, mais ceux-ci diffèrent selon les contextes, les acteurs mobilisés et les objectifs poursuivis. Chaque échelle présente ainsi ses avantages et ses limites : la commune favorise l'appropriation, l'intercommunalité la coordination et le pays une vision plus stratégique.

Malgré cette diversité, une finalité commune ressort : l'aspect médiateur du paysage. Le plan de paysage apparaît moins comme un document destiné à construire un projet de territoire que comme un outil au service de ce projet. Il permet de mettre en cohérence des actions déjà engagées, de faire dialoguer des acteurs et des politiques souvent cloisonnés et de donner un sens commun à des projets dispersés. Le paysage devient alors un support de coordination.

L'un des principaux effets des démarches réside également dans l'acculturation au paysage. Élus, techniciens et habitants apprennent progressivement à intégrer cette question dans leurs pratiques et dans leur manière de penser le territoire. Dans plusieurs cas, cette évolution des connaissances et des représentations apparaît plus durable que la mise en œuvre effective des fiches actions. La réussite d'un plan dépend alors moins de la capacité du porteur à réaliser directement les actions que de sa capacité à mobiliser durablement des partenaires. La nécessité d'une animation après le plan apparaît centrale : sans chargé de mission, comité de suivi ou relai politique, le plan de paysage prend le risque de rester un document d'intention.

Enfin, ces démarches demeurent fortement dépendantes des contextes politiques locaux et des capacités de financement. La mise en œuvre des actions suppose souvent de solliciter de nouveaux appels à projets, ce qui entretient une forme de dépendance financière. Le plan de paysage révèle ainsi une évolution de l'action territoriale, fondée moins sur la réglementation que sur la coordination : la participation et la capacité à faire travailler ensemble une diversité d'acteurs.

Chapitre 2

De la traduction des plans de paysage à la construction du projet de territoire

Introduction du chapitre 2

Les plans de paysage sont des démarches appropriées différemment selon les territoires, le chapitre 1 témoigne cette diversité. Menés à des échelles variables et par de multiples acteurs, réalisés par des bureaux d'études différents et selon des méthodes propres à chaque projet, ils offrent la possibilité d'aborder large éventail de thématiques. Un même outil peut alors aboutir à divers effets sur les paysages. Ces transformations ne sont pas automatiques et nécessitent une action de la part des porteurs de projet qui doivent passer du plan comme document au plan comme démarche d'action. En mettant en œuvre les plans de paysage, les acteurs n'agissent pas seulement sur le paysage, ils agissent également sur le cadre global dans lequel ils réalisent le projet, car le plan produit aussi des effets indirects.

Ce cinquième chapitre cherche à identifier ce que font les plans au paysage et plus globalement comment ils modifient les manières d'agir sur le territoire. Ainsi nous cherchons à comprendre comment une démarche volontaire peut produire des effets plus ou moins visibles et comment elle devient un projet pour l'ensemble du territoire.

Nous proposons d'analyser dans une première partie les traductions explicites, celles qui figurent dans le plan d'action, en nous basant sur des catégories qui se sont précisées depuis la circulaire de 1995, à savoir les traductions : opérationnelles, règlementaires, pédagogiques et organisationnelles. Plus précisément l'analyse propose de mettre en lumière les effets attendus et les effets produits sur le paysage par chacune de ces catégories.

Dans un deuxième temps nous définirons des types de projets de territoire qui se dessinent par la mise en œuvre des différentes actions. Chaque plan est la combinaison d'un ensemble d'actions et chaque mise en œuvre donne un sens à ces traductions. C'est cette volonté qui forme le projet de territoire dont nous définirons des typologies.

Enfin nous tenterons de proposer dans une troisième partie une grille de lecture pour tenter de saisir les formes de traductions et de projets produites. Plus que les évaluer, il s'agit de qualifier les plans de paysage selon leur appropriation par les acteurs.

1 – Traduire les objectifs de qualité paysagère ou comment passer de la perception à l'action

11 – Le plan de paysage comme démarche de dialogue

Le dialogue est au cœur des plans de paysage car il suppose en effet de faire discuter des acteurs qui n'en ont pas l'habitude. Cet espace de dialogue ne peut se résumer à un entre soi territorial puisqu'il concerne un objet que tout le monde perçoit (avec un regard plus ou moins expert) et sur lequel tout le monde agit (avec plus ou moins d'intention et puissance). La Convention européenne du paysage consacre cet espace de dialogue dans les définitions qu'elle propose dans son article 1. Elle définit ainsi le mode de construction des objectifs de qualité paysagère comme : « *la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des*

populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ». Cette définition positionne les autorités publiques comme garantes de la parole des populations qu'elles doivent réaccueillir et reformuler.

Il s'agit donc de proposer un moyen pour passer d'une perception (par les populations) à un objectif (de qualité paysagère). L'objectif doit alors être décliné en fiche actions qui à leur tour sont mises en œuvre pour agir sur les paysages. La perception subit alors une transformation à chaque étape. Dans le guide des plans de paysage, des chartes et des contrats Bertrand Folléa utilise le terme de traduction pour caractériser les actions. Les traductions induisent une transformation à chaque étape, elles permettent ainsi de passer des perceptions (définition du paysage selon la CEP) et des aspirations (définition des OQP selon la CEP) aux actions (tableau 13).

Tableau 13. La démarche du plan de paysage comme suite de traduction. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

Perceptions des habitants
↓ *traduction* ↓
Diagnostic partagé
↓ *traduction* ↓
Formulation des objectifs de qualité paysagère
↓ *traduction* ↓
Fiches actions
↓ *traduction* ↓
Actions

En tant que politique publique, le plan de paysage relève un défi majeur : traduire en actions des perceptions et des aspirations. Ces éléments sont pourtant essentiels : ils définissent le rapport d'un individu ou d'un collectif à son territoire et ajoutent une dimension esthétique, difficilement qualifiable, qui évolue dans le temps et varie selon les acteurs. C'est donc parce qu'il favorise l'échange, la parole et le dialogue que le paysage devient un moyen de traduction.

La réalisation devient alors le moyen de construire un diagnostic partagé, plus qu'une simple lecture du territoire. À ce titre, le diagnostic paraît essentiel puisque l'échange et le dialogue permettent de produire un document qui met les acteurs « d'accord » sur ce qu'ils comprennent du territoire. Le paysagiste, en tant que médiateur, n'est pas seulement le récepteur de ces visions : il agit également pour donner des clés de lecture aux groupes qui participent à la construction de ce diagnostic. Il n'est pas seulement traducteur, il est également interprète.

Ce diagnostic est ensuite traduit en objectifs de qualité paysagère. La démarche, à ce niveau, mobilise une autre forme de traduction en passant de ce que les acteurs perçoivent du territoire à leurs « aspirations » (définition de la CEP). Il s'agit donc, à partir du diagnostic et de la concertation, de proposer une vision du territoire qui permette de construire un projet partagé et désiré. On passe du « j'aime » au « j'aimerais ». Les objectifs de qualité paysagère sont au cœur de la démarche des plans de paysage puisqu'ils reflètent les enjeux sous-jacents (figure 54) du paysage et permettent de construire l'avenir.

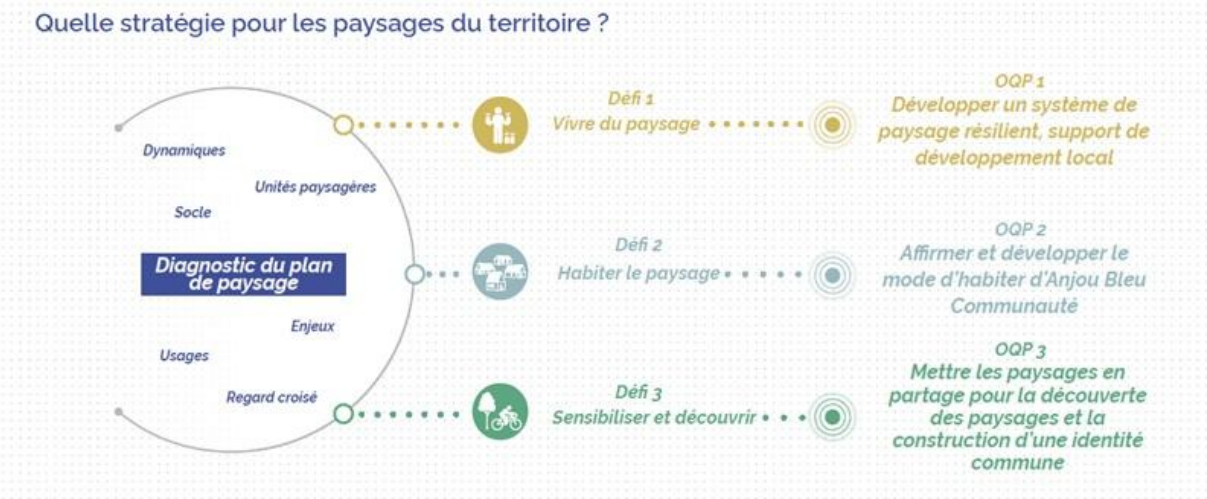


Figure 54. La traduction du diagnostic en objectifs de qualité paysagère par la mobilisation des défis dans le plan de paysage d'Anjou Bleu Communauté. Réalisation : atelier POLIS, Paris U, atelier Faye, 2023.

Mais ces objectifs sont des intentions qu'il s'agit de traduire en propositions concrètes. Cette nouvelle étape de traduction suppose de construire un ensemble de fiches actions à mettre en œuvre pour construire le projet. Elle repose sur une approche méthodologique devant répondre à un nombre important de défis : identification des porteurs de chaque action, financement, situation de l'action. Elles s'inscrivent aussi dans une temporalité permettant de prioriser certaines d'entre-elles.

Le plan de paysage passe alors d'une démarche de dialogue entre acteurs à une démarche de production d'un plan d'action. Entre le plan de paysage et le plan d'action, les paysagistes construisent un document : ils définissent un projet et réalisent un livrable qui servira de base à l'action. C'est pourtant après cette phase de dialogue que la démarche entre véritablement dans la transformation des paysages. Tant que les fiches actions ne sont pas mises en œuvre, il s'agit d'intentions. Le plan d'action donne la méthode pour y parvenir, mais, en tant que démarche volontaire non contraignante, les plans peuvent s'arrêter à ce niveau. C'est d'ailleurs à partir de ce moment que le ministère arrête le suivi la démarche : il valide le document et verse la dernière partie de la subvention.

Pour être mises en œuvre, les actions mobilisent divers types de traductions. La circulaire de 1995, dans sa partie sur les contrats de paysage (qui correspondent à

des plans de paysage signés par les partenaires et entrant dans la phase d'action), introduit trois catégories : les actions opérationnelles, réglementaires et pédagogiques. Ces trois formes sont reprises dans le guide des plans de paysage, des chartes et des contrats écrit par Bertrand Folléa en 2001. À ces trois types de traduction, nous ajoutons une quatrième : les traductions organisationnelles.

12 – Quatre traductions au service de l'action

Les quatre traductions : opérationnelles, réglementaire, pédagogiques et organisationnelles orientent l'action du plan de paysage selon différents moyens.

Les actions opérationnelles

Les traductions opérationnelles correspondent à des actions qui transforment le paysage de manière directe.

Deux types d'actions opérationnelles peuvent être distinguées : les actions ponctuelles et transversales. Les actions ponctuelles portent sur un espace précis et peuvent être réalisées à des échelles différentes, allant du réaménagement d'un belvédère (figure 55) à celui d'un centre bourg. Les aménagements liés aux actions transversales proposent de décliner une même action en différents endroits. Il s'agit alors de réfléchir au mobilier urbain, à la plantation de haies ou bien à des schémas plus généraux comme le développement des pistes cyclables.

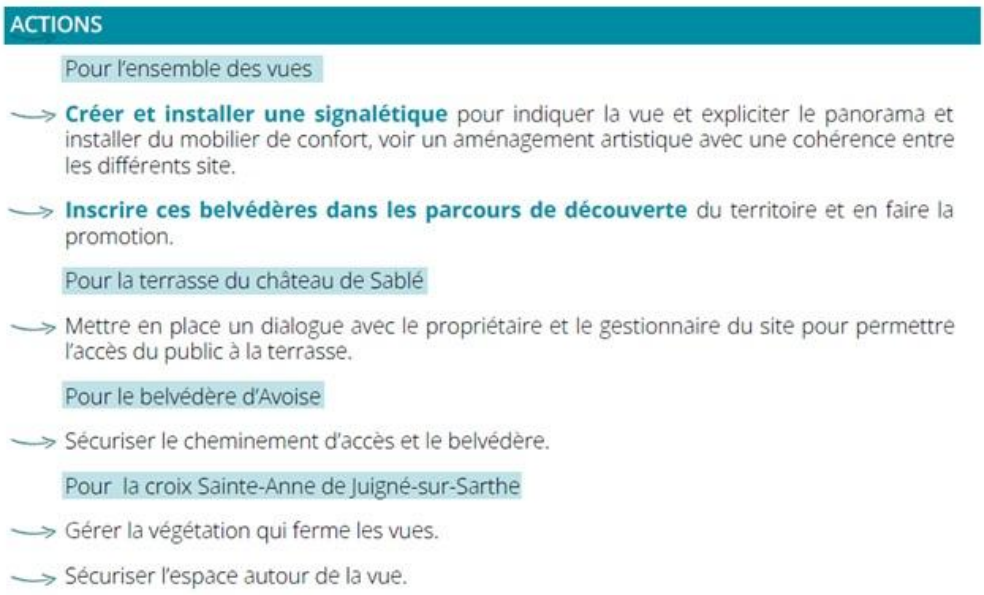


Figure 55. Détail de l'action 2.3 « valoriser les belvédères existants » issue du plan de paysage de la vallée de la Sarthe. Les précisions apportées permettent de situer l'action et décrivent les modalités d'action pour chaque site. Réalisation : Auxilia, La Fabrique du Lieu, Akajoule, 2025.

Pour mettre en œuvre ces fiches actions, le porteur de projet peut agir directement s'il dispose d'une compétence dans ce domaine. Sinon, il devient indispensable de passer par des partenaires. Or, les territoires sur lesquels sont menées les démarches de plans de paysage sont transformés par une diversité d'acteurs. Les traductions opérationnelles nécessitent alors de faire dialoguer ces derniers afin de rendre l'action lisible pour qu'ils se l'approprient. Selon le porteur de projet, les traductions opérationnelles seront plus ou moins facilement mises en œuvre.

Les actions opérationnelles nécessitent, en plus d'une compétence identifiée, de disposer des moyens de réalisation. Si certaines, dont la compétence est rapidement identifiée et le coût faible, peuvent être mises en place aisément, d'autres au contraire impliquent des investissements lourds et la mobilisation de nombreux partenaires. Le plan d'action est alors priorisé, permettant d'engager certaines démarches dans des temporalités plus ou moins longues. C'est d'ailleurs cette diversité qui fait l'intérêt du plan d'action et donne aux élus la responsabilité de les prioriser.

En mettant en œuvre un projet décrit et matérialisé dans les fiches actions, ce type de traduction produit généralement des effets conformes aux attentes exprimées. Elles offrent alors une forte lisibilité politique de l'action.

Les actions réglementaires

Les traductions réglementaires consistent à faire passer le plan de paysage (démarche pourtant conçue comme non contraignante) dans le domaine de la norme et du règlement.

La traduction réglementaire se fait alors selon deux approches : une approche stratégique, qui oriente un document dans son ensemble selon une vision globale, et une approche planificatrice, qui matérialise dans l'espace une volonté politique. Ces deux types d'approches composent des documents comme le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ou le schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Dans les documents stratégiques que sont le projet d'aménagement stratégique (PAS) du SCoT et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUi, le cadre est global : il décrit la stratégie territoriale sous la forme d'un projet de territoire. Il s'agit alors de traduire les objectifs de qualité paysagère dans les orientations de ces deux documents.

L'approche planificatrice accompagne le projet de territoire abordé précédemment. Elle s'articule selon une partie graphique (de la cartographie au plan cadastral en fonction du type de document) et une partie réglementaire encadrant l'action dans le détail. Selon cette approche, les traductions réglementaires pourront définir des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques ou sectorielles, des modifications de zonage (figure 56) ou des prescriptions permettant une meilleure prise en compte des enjeux paysagers.

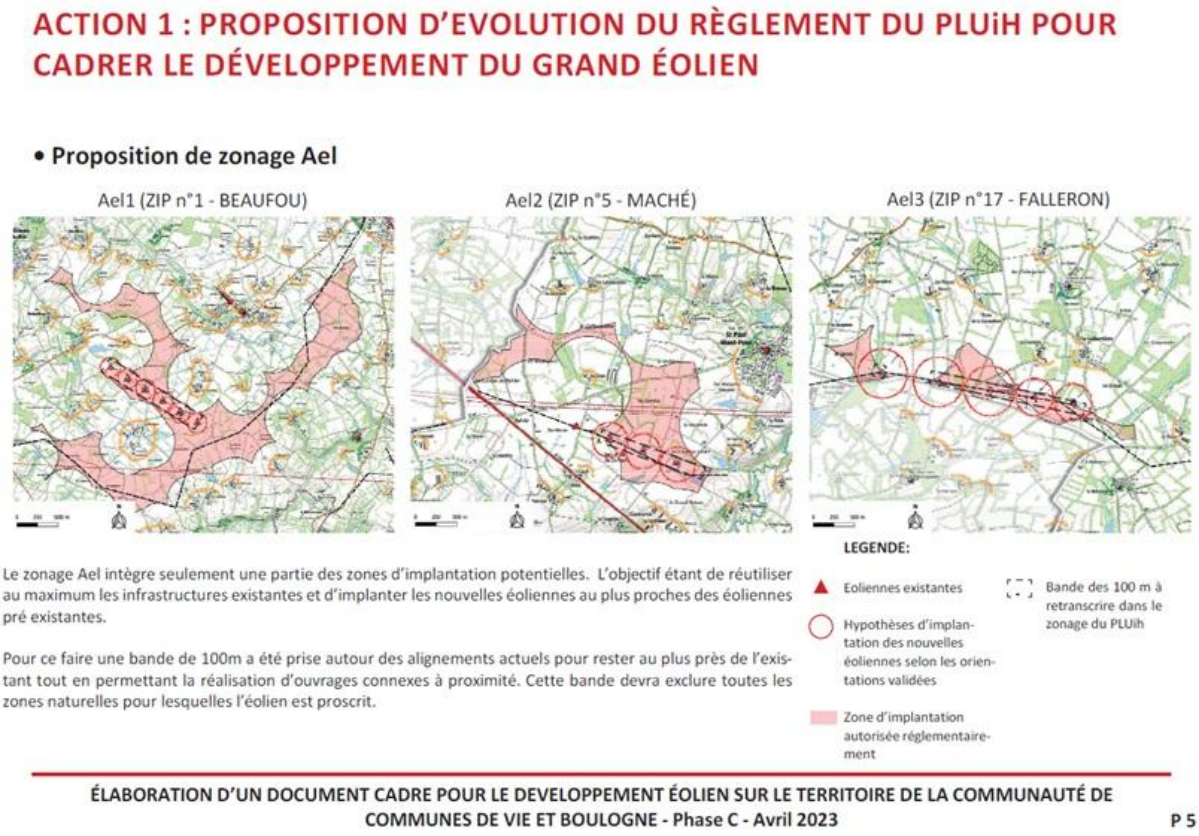


Figure 56. Fiche action du plan de paysage de la communauté de communes de Vie et Boulogne. Les propositions de zonage traduisent la volonté de développer l'éolien le long des axes routiers. Réalisation : Agap et E6, 2023.

Les traductions réglementaires sont donc dépendantes des échelles concernées par chacun des documents. Lorsqu'un même acteur porte le plan de paysage et le document réglementaire, il dispose de moyens efficaces pour traduire les objectifs et les actions. En revanche, lorsqu'il existe une différence de niveau d'appropriation, à l'image des traductions opérationnelles, la traduction nécessite le dialogue entre acteurs. Elle peut également s'effectuer selon différentes temporalités : si le plan de paysage est réalisé en amont du document réglementaire, il pourra alors participer pleinement à sa construction ; dans le cas inverse, il s'agira d'adaptations ponctuelles qui pourront se matérialiser suite à des révisions simplifiées[105].

Les traductions réglementaires s'inscrivent dans une vision à long terme. D'abord, parce qu'elles permettent d'inscrire l'action dans un document qui projette le territoire dans l'avenir, ensuite parce que cette intégration nécessite de prendre en compte le temps d'élaboration du document réglementaire. Enfin, les normes devront être mises en œuvre selon la volonté de la collectivité d'entamer un projet de requalification ou bien au gré des initiatives privées.

Cependant, la recherche unique de ce type d'actions présente plusieurs limites. Elle ne permet pas une prise en compte globale des objectifs de qualité paysagère et des

[105] La loi du 26 novembre 2025 simplifie la démarche de révision et remplace la révision simplifiée par la modification de droit commun, elle entre en application le 26 mai 2026. https://outil2amenagement.cerema.fr/actualites/la-loi-du-26-novembre-2025-simplifie-les-procedures-des-documents-durbanisme-locaux-scot

actions. De plus, un plan de paysage qui serait totalement traduit dans les documents d'urbanisme aurait une portée réglementaire, mais serait complètement dissous dans la norme et n'aurait plus de raison d'exister ni de continuer à être animé. Cette traduction peut également se faire au risque de produire un paysage perçu comme contraignant de la part des acteurs du territoire.

Les actions pédagogiques

Les actions qui relèvent de traductions pédagogiques ont pour objectif de sensibiliser au paysage. Ces traductions sont amorcées dès la phase de réalisation de l'étude, où la concertation produit déjà une acculturation. Les actions pédagogiques ont ainsi pour objectif de diffuser cette notion à plusieurs groupes d'acteurs agissant sur un territoire.

Le premier groupe est celui des élus. En faisant connaître le paysage, et plus particulièrement leur paysage, cela permet une appropriation politique du plan. La démarche devient donc une aide à la décision et permet une montée en compétences des élus, renforçant ainsi la place du paysage dans les arbitrages.

Les agents des collectivités ou les partenaires qui interviennent sur un territoire constituent le deuxième groupe auquel s'adresse ce type de traduction. L'acculturation leur permet de réinterroger leurs pratiques et de disposer d'une grille de lecture commune.

Enfin, il s'agit de faire connaître le paysage aux habitants d'un territoire (figure 57). En s'interrogeant sur la qualité de leur cadre de vie, ils peuvent alors, à leur échelle, faire évoluer leur façon de s'approprier le territoire (gestion de la propriété privée, projets de rénovation). Dans une logique touristique, les actions participent à la valorisation du territoire : c'est alors le regard que portent les touristes qui peut amener les habitants à prendre conscience de la qualité paysagère de leur lieu de vie. En agissant sur les représentations, les traductions pédagogiques produisent des effets sur le long terme qui, bien que réels, sont difficilement identifiables.



Figure 57. Événement de vulgarisation du plan de paysage sur le territoire du Pays de Craon, 2025.

Ce type de traduction nécessite cependant une animation. Rendre lisible le paysage passe par des actions de médiation. Le médiateur permet ce que le paysage ne peut pas faire seul : poursuivre le dialogue. Le paysagiste joue ce rôle pendant la phase d'élaboration : il participe à la construction du réseau, acculture les acteurs clés et propose la méthode pour passer du plan à l'action. Le médiateur poursuit ensuite ce dialogue de diffusion en se basant sur les fiches actions, qui lui servent de plan guide.

Le travail de médiation est double. Il consiste à agir selon le plan d'action en créant des événements, en allant à la rencontre des publics scolaires, en réalisant des panneaux explicatifs ou encore en formant à de nouvelles pratiques. Il opère également une pédagogie visant à valoriser l'ensemble du plan.

Les actions organisationnelles

Les actions organisationnelles agissent sur la gouvernance. Elles participent à la construction d'un cadre global offrant aux acteurs la possibilité de créer les conditions nécessaires à la mise en œuvre du plan de paysage. Elles incitent le porteur de projet à organiser son fonctionnement afin d'identifier un portage fort du plan de paysage durant sa phase de mise en œuvre. Elles encouragent également le développement d'une transversalité entre les services afin de décloisonner leur action.

Le portage politique revient alors à identifier un élu référent de la démarche. L'appropriation sera d'autant plus forte si le plan est directement rattaché au Maire ou à ses adjoints, au Président d'un EPCI ou à ses vice-Présidents.

Les actions organisationnelles peuvent également aboutir à la création de nouveaux espaces de décision. L'instauration d'une commission paysage permettra alors d'associer plusieurs élus et services afin de poursuivre le dialogue. Si un comité de pilotage perdure après la livraison de l'étude, ce dernier pourra donner une orientation forte à la gouvernance et permettra également d'associer les partenaires.

Plus globalement, en plus d'une réorganisation interne (figure 58), ce type de traduction conduit à poursuivre le dialogue citoyen engagé lors de la phase de concertation. Comme dans les traductions pédagogiques, il s'agit de continuer à échanger avec la population, non pas en proposant un discours à destination des habitants (comme dans les traductions pédagogiques), mais en offrant aux citoyens la possibilité de s'adresser aux élus. Ces derniers sont ainsi en capacité de recueillir les perceptions des habitants, leur permettant de prioriser les actions et d'ajuster leur mise en œuvre. Ce dernier point permet de faire entrer la démarche dans une nouvelle dimension, en la faisant évoluer d'un document technique à un projet en perpétuelle évolution et construction.

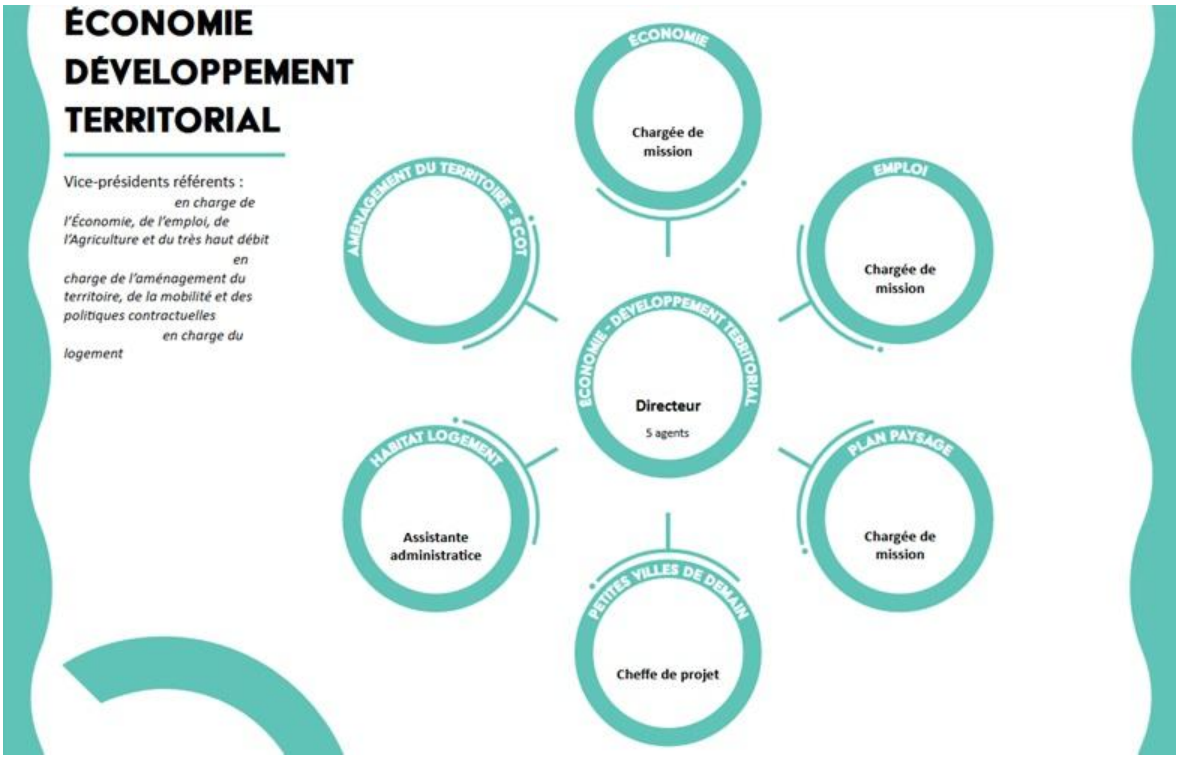


Figure 58. Organigramme du service économie et développement durable de la communauté de communes du Pays de Craon. Un poste de chargée de mission est identifié et permet l'animation du plan de paysage dans sa phase de mise en œuvre (les noms ont été effacés dans un souci d'anonymat). 2025.

13 – Une lecture croisée des différents types de traduction

Une fois définies, les formes de traduction révèlent leur complémentarité. En effet, elles n'entretiennent pas toutes le même rapport au paysage, notamment en termes de temporalité.

Ainsi, les actions opérationnelles entretiennent un rapport direct au paysage, elles permettent de passer du plan à l'action. Les traductions réglementaires agissent sur le paysage en deux temps : dans un premier temps, l'action est traduite dans le règlement, qui produit ensuite un effet sur le paysage. Les traductions pédagogiques agissent, elles aussi, selon plusieurs étapes. Les groupes d'acteurs sont acculturés au paysage, qui est ensuite mobilisé par chacun d'entre eux. Pour l'élu, cette nouvelle approche le pousse à s'interroger sur la manière de réaliser un projet. Pour les habitants, la formalisation et la valorisation de guides, à l'image des chartes architecturales et paysagères (figure 59), leur permettent d'agir sur leur lieu de vie en orientant leurs choix. Enfin, les traductions de organisationnelles proposent une action indéterminée dans le temps, mais rendent plus efficace l'émergence des autres projets.


FICHE ACTION N° 06 ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ AGRICOLE

D. INTÉGRER LES CONSTRUCTIONS ET ÉQUIPEMENTS AGRICOLES DANS LE PAYSAGE

Les constructions et équipements agricoles du territoire parsèment les paysages du Vignoble Nantais. Si ces constructions sont nécessaires au bon fonctionnement des exploitations et participent pour certaines à la qualité des paysages (bâtiments en pierre...), d'autres ont un impact paysager important (en particulier les équipements verticaux tels que les serres et tunnels, les tours antigel, les hangars mal intégrés, etc.).
Des efforts doivent donc être menés pour favoriser l'intégration paysagère de ces constructions et équipements, par l'insertion de structures végétales (comme des haies bocagères) et/ou grâce à des recommandations architecturales ou d'implantation sur la parcelle (en tenant compte du relief par exemple).

PRINCIPES D'ACTION ET OUTILS OPÉRATIONNELS :

- Imposer l'**insertion de structures végétales** sur les franges des bâtiments agricoles (voir principes proposés ci-dessous).
- Élaborer et mettre en œuvre **la charte architecturale,** afin de déterminer des règles communes qui seront intégrées dans les documents d'urbanisme.

Figure 59; Principes de la fiche action 6D. La révision de la charte architecturale du territoire est en cours d'actualisation suite à l'élaboration du plan de paysage. Réalisation Altereo, Louis Quinton, 2024.

La diversité des formes d'appropriation permet ainsi de croiser les temporalités et les modalités de mise en œuvre. Cependant, certains plans d'action produisent des plans de paysage qui se concentrent sur un type de traduction. Le plan de paysage de la communauté de communes de Vie et Boulogne en Vendée ainsi abouti à des fiches actions proposant des traductions règlementaires. Ce phénomène peut être amplifié lors de la mise en œuvre si un porteur de projet décide d'orienter son action selon un

type de traduction. Or, aborder un plan de paysage sans prendre en compte l'ensemble de ces dimensions présente des risques quant à sa viabilité sur le long terme. Le tableau 14 met en évidence les limites qui peuvent apparaître si la répartition des actions se trouve déséquilibrée.

Un plan de paysage qui ne servirait qu'à mettre en œuvre des actions opérationnelles reviendrait à n'agir que sur les formes visibles, sans transformer en profondeur le cadre d'appropriation du paysage. Si les actions opérationnelles semblent essentielles pour ancrer la démarche dans le réel et proposer une mise en œuvre rapide à partir d'actions emblématiques, elles enferment cependant le plan dans une logique de paysage matériel. Elles ne permettent pas une inscription sur le long terme et, une fois l'ensemble des actions correspondant à cette traduction réalisées, il ne reste plus de traces de la démarche hormis des formes visibles.

Les démarches qui ne retiendraient que des traductions réglementaires auraient, quant à elles, peu d'effets identifiables : elles produiraient un dialogue entre techniciens de l'aménagement sans être directement identifiées par les habitants. La traduction du plan dans les documents de planification est importante puisqu'elle permet de faire passer le plan de paysage dans le champ de la norme et donc de l'inscrire dans le long terme. Cependant, un plan de paysage qui ne mobiliserait que ce type d'action serait complètement dissous dans d'autres documents, il continuerait de vivre indirectement à travers eux, mais ne serait plus une référence pour aborder la démarche dans son ensemble.

Lorsque le plan repose uniquement sur des traductions pédagogiques, il permet de le faire vivre et de poursuivre l'acculturation des acteurs à tous les niveaux. Il agit alors sur le long terme et produit des effets indirects. Si seules les actions pédagogiques sont mises en œuvre, les porteurs de projet font le pari que les acteurs seront acculturés et qu'ils pourront alors adapter leurs décisions et leurs actions en prenant en compte le paysage. Les effets sont diffus et difficilement identifiables : le paysage devient alors un objet de communication, au risque de paraître théorique, voire superflu.

Des actions qui cibleraient uniquement les traductions organisationnelles permettraient un travail en transversalité et une bonne connaissance des processus d'action sur le paysage. Cependant, sans effets sur le territoire ou ses représentations, elles ne permettraient pas aux acteurs de se projeter sur le terrain.

Tableau 14. Les limites d'une traduction partielle des plans de paysage. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026.

Traduction	Risque si absence de traduction	Risque si seule la traduction est réalisée
Opérationnelle	Manque de concret et de lisibilité, peu d'effets sur les paysages.	Agir uniquement sur les formes visibles, essoufflement de la démarche.
Règlementaires	Difficulté pour inscrire le plan sur le long terme, absence d'effets sur les paysages si la démarche n'est plus animée.	Le plan est dissout dans les documents de planification, il perd son approche systémique.
Pédagogique	La démarche reste une affaire d'expert et ne peut pas s'adapter aux enjeux nouveaux qui émergent sur un territoire.	Les effets sur les paysages sont diffus et difficilement identifiables. La démarche repose sur la libre appropriation des actions par les acteurs.
Organisationnelle	Les actions s'inscrivent dans des politiques sectorielles et son fortement dépendantes des contextes politiques et humains.	Le plan est bien approprié mais ne produit pas d'effets, il devient une démarche hors-sol.

Nous pouvons cependant nuancer ces propos. En effet, certains porteurs de plan de paysage, en raison de leurs compétences ou de leur échelle d'intervention, ne peuvent pas aborder de front l'ensemble de ces sujets. Ils peuvent également engager la démarche à partir d'une thématique précise identifiée. La mobilisation des niveaux de traduction sera alors inégale, et la démarche partenariale permettra d'associer d'autres acteurs dont les compétences leur permettront d'agir.

Ces quatre typologies permettent de catégoriser l'action selon le vecteur qu'elle mobilise (l'intervention directe, le règlement, la pédagogie, le politique). Chaque action correspond alors à une brique qu'il s'agit d'assembler. Ces assemblages sont multiples, et il existe autant de combinaisons différentes qu'il existe de plans. Les traductions ne permettent pas de définir à elles seules la manière dont les plans de paysage s'inscrivent dans les projets de territoire. Pris séparément, ils constituent des formes d'intervention plus ou moins directes sur le paysage, pris ensemble ils déploient une stratégie plus globale.

2 – Traduire le plan dans le projet

Le plan de paysage permet de donner une vision, une orientation, des objectifs et de mettre en œuvre ces derniers à travers son plan d'action.

Ce n'est pourtant pas le seul projet présent sur un territoire, d'autres documents existent : notamment ceux qui relèvent du domaine réglementaire ou des démarches de mise en projet des territoires, à l'image des chartes de PNR, des projets de territoire des Grands Sites de France, des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), ou encore des projets alimentaires territoriaux (PAT). Ces procédures fixent également des objectifs pour les acteurs d'un territoire. Certains documents s'inscrivent dans des échelles identifiées par l'organisation territoriale de la République, à l'image des collectivités locales (communes, départements et régions) ou des EPCI. Il peut également s'agir de territoires plus transversaux s'affranchissant des limites administratives, comme les périmètres UNESCO ou les bassins versants. Enfin, les projets de territoire peuvent concerner des projets politiques moins formels, tels que définis dans la LOADDT : ainsi, les élus s'engagent sur le temps de leur mandature à mettre en œuvre un certain nombre d'actions.

Les plans de paysage, lorsqu'ils sont élaborés, doivent alors trouver leur place au sein de cet ensemble. La manière dont les porteurs de projet et les paysagistes les positionnent et les articulent peut se faire selon plusieurs configurations. Nous identifions quatre modalités d'articulation à ces projets. Les plans de paysage peuvent répondre à la volonté de produire une synthèse de l'ensemble des démarches. Ils peuvent également être mobilisés pour construire un autre type de projet de territoire. Ils peuvent aussi être réalisés dans une volonté de rendre concrète une démarche jugée peu opérationnelle ou difficilement appropriable. Enfin, ils peuvent constituer un moyen de construire un récit territorial à même de rendre lisible un territoire et son projet pour les habitants ou les partenaires institutionnels.

Le tableau 15 présente ces quatre articulations selon deux axes de lecture. Dans un premier temps, nous identifions l'ordre dans lequel interviennent les démarches, selon que le projet préexiste au plan ou que le plan fasse naître le projet. Un deuxième axe identifie le degré de normalisation, selon que le projet concerné est à visée normative ou incitatif.

Tableau 15. Positionnement des catégories de rapport au projet de territoire selon l'agencement dans le temps et leur degré de normalisation. Réalisation Pierre-Louis Bodet.

	Du projet au plan	Du plan au projet
Normatif	Matérialiser	Co-construire
Incitatif	Synthétiser	Raconter

21 – Le plan de paysage comme démarche de synthèse

Le plan de paysage produit un plan d'actions organisé selon les objectifs de qualité paysagère. Dans la configuration que nous proposons, nous pouvons observer que, souvent, ces actions existent déjà sur les territoires. Elles sont mises en œuvre au sein de la collectivité ou, plus globalement, par le porteur de projet, et sont réparties entre différents services. Elles peuvent également être réalisées par des partenaires qui agissent sur le territoire à d'autres niveaux d'échelle, qu'ils soient publics, privés ou associatifs. Ces actions vont parfois dans des sens différents et selon des temporalités variables. En les regroupant, le plan de paysage produit une synthèse.

Dès la phase d'élaboration du plan de paysage, le paysagiste, en tant que médiateur, réalise un travail de concertation. Si cette concertation s'adresse en premier lieu aux populations qui vivent sur un territoire (au sens de la CEP), elle se tourne aussi vers d'autres acteurs. Les élus sont mobilisés lors des ateliers qui leur sont destinés, les agents s'impliquent dans la démarche selon les politiques sectorielles qu'ils mettent en œuvre, et les partenaires (économiques ou institutionnels) sont consultés. Le plan de paysage est alors un moyen de construire un réseau en identifiant le rôle de chacun et contribue à questionner sa façon d'agir sur le paysage.

Ce premier travail d'élaboration permet aux paysagistes d'identifier ce qui se fait sur le territoire. En les lisant au prisme du paysage, ils peuvent ainsi partir de ces actions et les relier aux objectifs de qualité paysagère. La logique (diagnostic, objectif, action) est alors inversée et revient à associer une action déjà en place à un nouvel objectif de qualité paysagère.

En établissant ces relations entre actions et objectifs, et entre les acteurs qui agissent souvent en silo, le plan devient un langage commun et renforce la démarche de dialogue. Il structure ainsi la transversalité entre ceux qui agissent sur les paysages de manière plus ou moins directe. Au sein des collectivités, cela passe par un décloisonnement entre services qui peuvent ainsi imaginer de nouvelles manières de travailler ensemble. Mais cette volonté de s'extraire des politiques sectorielles est confrontée à de nombreuses limites et doit donc être portée par une forte volonté politique.

Lorsque ce décloisonnement se produit, le plan de paysage donne, à travers ses actions, un sens et une cohérence à l'ensemble des politiques sectorielles par plusieurs moyens. En les regroupant et en les organisant selon les objectifs de qualité paysagère, le plan donne une vision et un objectif communs. L'action est rapportée au paysage et fait émerger une prise de conscience de la manière dont chacun agit sur

le territoire. Toutes les actions identifiées n'ont cependant pas le même impact, ni les mêmes modalités d'action (selon les types de traduction identifiés dans la partie précédente), ni les mêmes temporalités, ni les mêmes besoins de financement. Le politique dispose alors d'un plan d'action constitué d'une suite de propositions. C'est alors le rôle des élus de prioriser selon la manière dont ils souhaitent agir sur le territoire.

Au-delà des actions pouvant être mises en œuvre par le porteur de projet, le plan identifie les acteurs à même de concourir aux objectifs de qualité paysagère. En proposant une synthèse, le plan de paysage souligne le rôle de chacun : quel acteur pour quelle action ? Le plan entre alors dans sa démarche partenariale en proposant aux acteurs extérieurs à la collectivité de mettre en cohérence les actions (agir en priorité sur un secteur, phasage de l'action). À travers la négociation, il contribue à reformuler un projet partagé.

Le plan de paysage ne produit pas alors un projet de territoire nouveau, il le formalise et le rend lisible. Toutes les actions ne sont pas nouvelles et la possibilité pour chaque acteur d'identifier son rôle et la manière dont il peut agir sur le paysage participe de l'interconnaissance. C'est cette nouvelle façon d'aborder les politiques sectorielles sous une même grille de lecture qui fait le projet de territoire.

Le projet de territoire et le plan de paysage dialoguent alors entre eux. Les actions qui existaient déjà correspondaient à un projet implicite de chaque acteur, ces projets structurent alors le plan de paysage. En retour, le plan de paysage, puisqu'il apporte de la cohérence à l'ensemble de ces projets, construit un projet unique autour d'une vision partagée.

Dans des territoires où le paysage n'est pas au centre de l'action publique (absence de service dédié à la question du paysage, méconnaissance de la notion même de paysage), cette démarche de synthèse permet d'appréhender la question paysagère dans son ensemble. Il s'agit alors, plus que de proposer des actions pour faire évoluer le paysage, d'interroger chaque acteur sur ses pratiques.

Pour agir à ce niveau d'articulation, le plan de paysage nécessite une forte appropriation politique, au risque de ne pas produire d'effets. Il nécessite également une présence solide des traductions organisationnelles, car ce sont ces dernières qui opèrent l'articulation entre les services.

Les plans de paysage de la communauté de communes du Pays de Craon, dans le département de la Mayenne, ou celui d'Anjou Bleu Communauté, au nord du Maine-et-Loire, illustrent cette appropriation transversale. En ne créant que peu d'actions nouvelles, ils ne deviennent pas un projet offrant la possibilité d'explorer de nouvelles formes d'intervention sur le paysage. Ces territoires intercommunaux sont traversés par une diversité d'acteurs qui produisent eux-mêmes des effets sur le territoire. Les EPCI initient peu d'actions de leur propre fait car leurs compétences se limitent au tourisme, à l'élaboration des documents réglementaires et aux activités économiques. Cependant, ils sont à la croisée d'un nombre important d'acteurs qu'il s'agit de coordonner.

Si le plan de paysage de la communauté d'Anjou Bleu Communauté n'identifie pas un animateur unique de la démarche, celui du Pays de Craon, en revanche, a recruté une animatrice dont le rôle est de poursuivre la démarche entamée lors de l'élaboration, notamment en se faisant le relai de l'intercommunalité à destination des communes.

22 – Le plan de paysage comme démarche de co-construction

La co-construction consiste pour un porteur de projet à réaliser le plan de paysage en amont d'un autre document. Il s'agit alors de préparer la révision d'un projet à venir ou bien de l'adapter à partir d'une production collective mobilisant le plan de paysage pour son potentiel médiateur. En s'affranchissant des contraintes réglementaires et des intérêts particuliers pendant l'élaboration du plan de paysage, ce dernier permet une lecture apaisée et ouverte d'un ensemble de problématiques qui peuvent générer des controverses. En élaborant un projet commun, il pose les bases du futur projet. Comme pour la démarche de synthèse, ce travail commence dès la phase d'élaboration et est le fruit d'un long processus. En concertant les différents acteurs au cours de chaque atelier, les porteurs de projet engagent les habitants, les élus et les partenaires dans un dialogue.

La construction des projets de territoire passera en premier lieu par des traductions réglementaires. Les plans de paysage pourront alors nourrir les projets d'aménagement et de développement durable des PLUi et les projets d'aménagement stratégique des SCoT. Ils irrigueront également la partie planificatrice à travers les règlements et les documents graphiques (figure 60). Mobiliser les plans de paysage en amont permet d'inverser le rapport du paysage à l'aménagement : il n'est plus le résultat visible et aléatoire des politiques mais devient un objectif à atteindre.

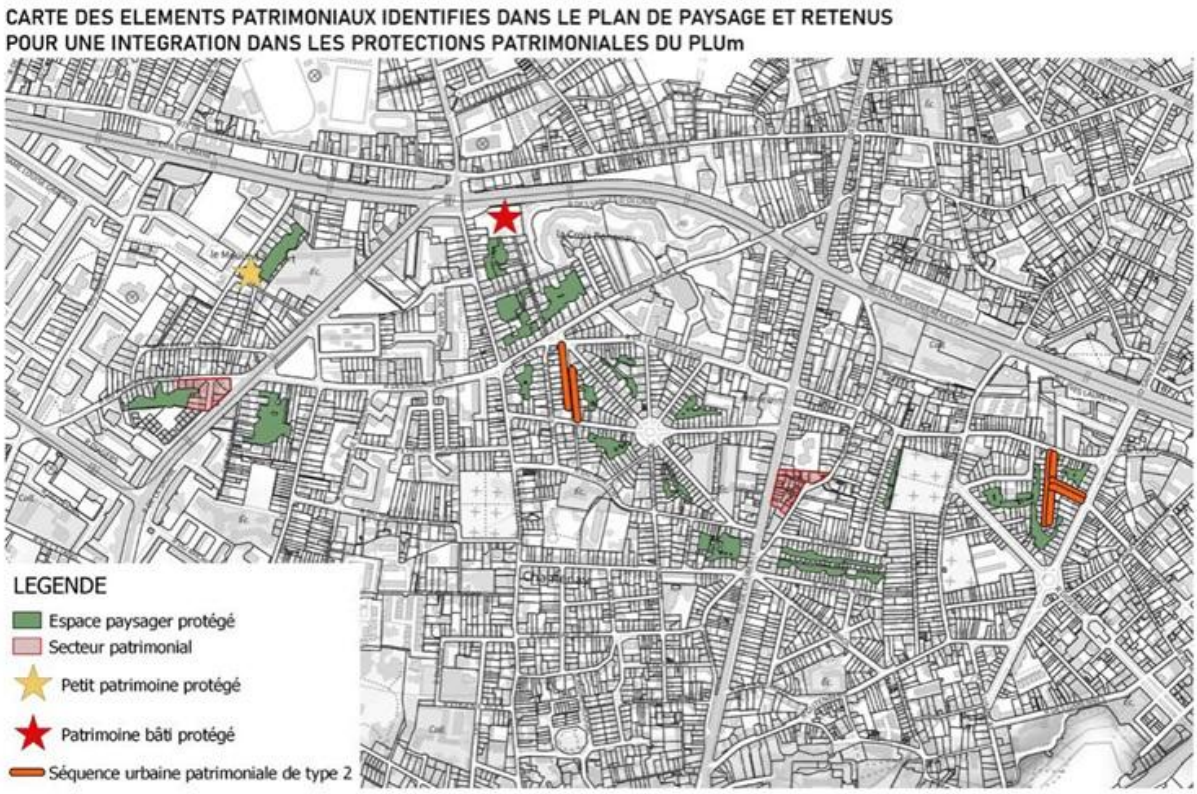


Figure 60. Extrait du plan patrimoine et paysage de la ville de Nantes (quartier Bellevue – Chantenay – Sainte-Anne). La carte représente les éléments patrimoniaux qui seront intégrés au plan local d'urbanisme métropolitain de la métropole nantaise. Elle correspond à l'engagement de la collectivité suite aux propositions des habitants. Réalisation : Arts des Villes Et des Champs, idea recherche, Atelier Y. Le Corre, 2021.

L'articulation entre plan de paysage et document de projet n'est cependant pas exclusive. Bien que pouvant aborder un large éventail d'actions, le plan ne peut prendre en compte l'ensemble des politiques publiques à l'échelle locale (santé, éducation…) : il contribue au projet politique sans s'y substituer.

Ainsi, le plan de paysage de la communauté de communes Pré-Bocage Intercom (département de la Manche), issu de l'appel à projet de 2017, a réalisé un projet de territoire regroupant l'ensemble des actions pour mettre en œuvre sa politique sur la mandature 2020-2026. Les actions sont fléchées selon la démarche qui les a proposées : certaines actions sont alors le résultat du plan de paysage, d'autres sont issues du PCAET.

La communauté d'agglomération de Blois Agglopolys, dans le département du Loir-et-Cher, a été lauréate de l'appel à projet en 2013. Son plan de paysage a permis de participer à la construction du Plan local d'urbanisme intercommunal habitat et déplacement (PLUi-HD) en 2023. Le premier des trois axes du PADD énonce les ambitions pour le territoire. La première s'intitule : « *Un territoire qui se développe dans le respect de ses identités patrimoniales, paysagères, de sa biodiversité et de ses contraintes* ». Au sein de cet axe, le premier point correspond à « *1.1.1. Préserver nos paysages, un formidable atout* », affirme ainsi le rôle central du paysage dans le projet politique. Les actions du plan sont également reprises dans la partie réglementaire, puisqu'elles permettent la définition d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP thématique transition écologique et paysage : construire en

pente) et l'évolution de zonages (parcelles classées en zone naturelle rebasculées en zones agricoles, afin de permettre le maintien de l'activité agricole).

Le PNR des Ardennes fait également partie des lauréats de l'appel à projet de 2013. En 2023, alors que deux plans de paysage avaient déjà permis de couvrir la totalité de la surface du parc, la communauté de communes Ardennes Thiérache est en cours de révision de son PLUi. Elle cherche alors à intégrer les éléments du plan de paysage de la partie ouest. Le syndicat mixte du parc encourage l'intercommunalité à actualiser le plan de paysage, car le premier plan ne correspond plus tout à fait aux enjeux du territoire et est incomplet au regard des constats que les élus dressent sur leur territoire. Un agent du parc témoigne de cette vision politique : « *pour eux en fait plutôt que d'aborder de façon un peu superficielle la question paysagère dans le PADD et dans les règlements d'orientation du PLU, ils se sont dit : on a déjà un plan de paysage, est-ce qu'il est toujours d'actualité ? Donc là on va travailler ensemble pour se dire qu'il est toujours d'actualité mais qu'il est incomplet par rapport aux constats qu'eux dressent sur leur territoire et qu'il y a besoin, s'ils veulent vraiment avoir une politique spécifique sur le paysage, de l'actualiser* » (entretien, mai 2024). Cette démarche est donc réalisée dans l'optique non pas de créer un nouveau plan de paysage, mais de le mettre à jour au regard des attentes du territoire.

L'objectif global est donc de produire un outil réglementaire, notamment par la définition d'OAP. L'agent du parc précise cette volonté exprimée dès l'appel d'offre : « *Ce n'est pas simplement alimenter le volet paysager. C'est vraiment se servir du volet paysager pour argumenter des dispositions réglementaires d'OAP ou autre.* […] *La volonté, et ce qui a été commandé au bureau d'études, c'est vraiment d'aboutir à des propositions opérationnelles de transcription d'objectifs paysagers dans le PLUi* » (entretien, mai 2024). La succession des plans de paysage et leur actualisation dans le PNR des Ardennes met en lumière le dialogue constant entre plan et projet.

Construire un projet de territoire par le plan de paysage nécessite donc en premier lieu de travailler les traductions réglementaires, mais cela passe également par une mise en œuvre du projet politique dans son ensemble, pour que le plan devienne alors la feuille de route du territoire. Celui de Blois Agglopolys a ainsi pu mettre en œuvre des actions d'ordre opérationnel (développement du maillage des circulations douces : piétons, vélos, cheval, bateau sur Loire), pédagogique (sensibilisation du grand public au paysage et au projet de paysage, notamment par des actions participatives) ou organisationnel (renforcement des compétences des élus et des services d'Agglopolys et des communes en matière de paysage).

23 – Le plan de paysage pour matérialiser le projet

La troisième forme d'articulation entre plan de paysage et projet de territoire repose sur la matérialisation du projet de territoire par le plan de paysage. Dans cette configuration, le projet existe en amont du plan de paysage qui est mobilisé pour en matérialiser les effets sur le territoire. Les projets de territoire peuvent en effet reposer sur des procédures diverses ; comme par exemple les Plans climat-air-énergie-territoriaux (PCAET). Dans ces démarches, qui fixent des objectifs à l'échelle d'un

territoire, il s'agit de prendre en compte les consommations et les productions d'énergie en visant une autonomie énergétique.

Le PCAET aboutit à la définition d'objectifs en termes de réduction des consommations et d'augmentation de la production d'énergies renouvelables. Le Pays de la Vallée de la Sarthe, dont nous avons détaillé la démarche de plan de paysage précédemment, constitue ainsi un exemple de la difficulté d'incarner ces enjeux sur un territoire. Si les actions indiquées dans la synthèse du PCAET encouragent les intercommunalités qui composent le Pays à engager des actions sur les mobilités actives ou l'identification des zones d'implantation potentielles, elles ne permettent pas, en revanche, de matérialiser concrètement leur implantation.

C'est dans ce cadre qu'intervient le plan de paysage. Parce qu'il permet, par la démarche de concertation, de faire dialoguer les acteurs du territoire, il offre la possibilité de partir de ce qui est souhaité par les populations. Le préalable est cependant d'avoir en tête les objectifs à atteindre. Le plan de paysage permet alors de corriger une démarche plutôt descendante : là où une logique classique consisterait à fixer des objectifs, les décliner par intercommunalité puis les appliquer, il propose au contraire une démarche permettant à chacun d'anticiper ce qu'il juge souhaitable pour le territoire. Il permet ainsi de « faire atterrir » le projet de territoire et de le rendre accessible au plus grand nombre (figure 61).

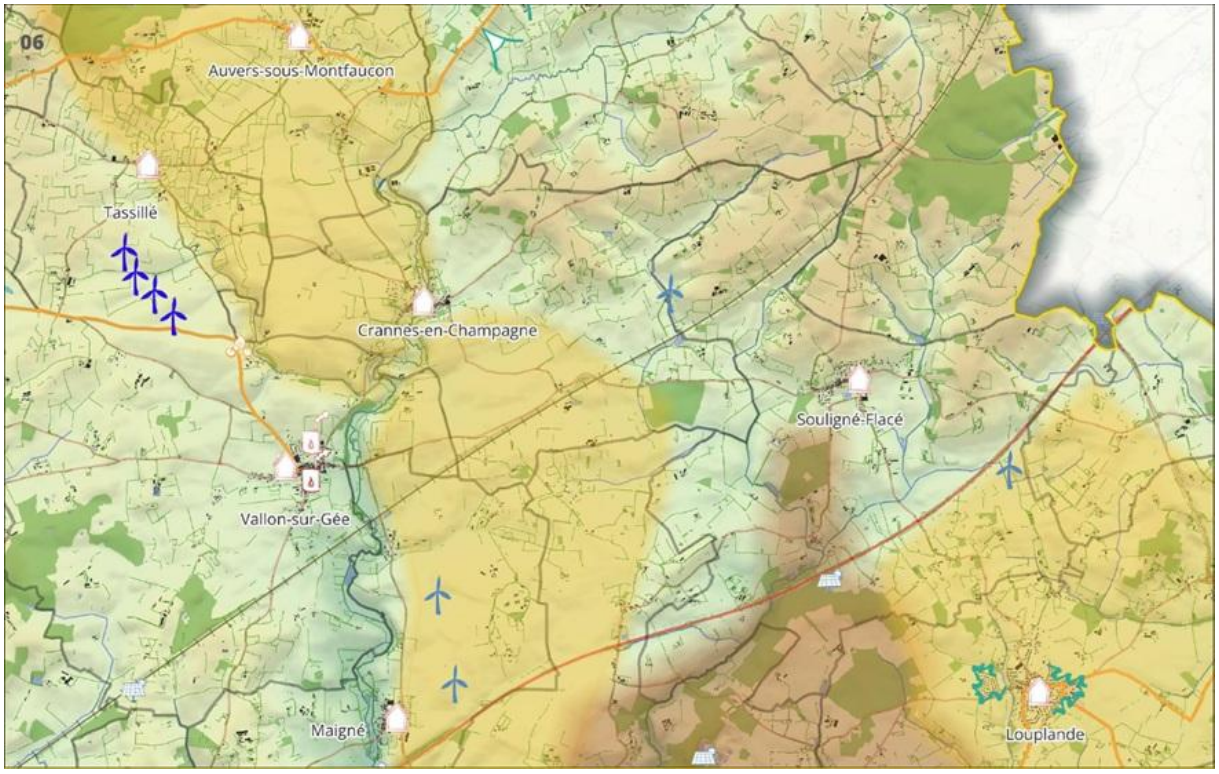


Figure 61. Extrait de la « Carte des paysages désirés » issu du plan de paysage du Pays de la vallée de la Sarthe. La représentation permet de positionner les sites de production d'énergie renouvelables. Réalisation : Auxilia, La Fabrique du Lieu, Akajoule, 2025.

L'exemple du plan de paysage du Pays de la Vallée de la Sarthe (chapitre 1) illustre cette appropriation. Il prend en compte la question énergétique, mais aborde aussi d'autres thématiques pour aboutir à un projet global à travers une diversité d'actions : valorisation des belvédères existants, mobilisation du comité citoyen pour participer aux études et relevés environnementaux, ou encore l'intégration paysagère des zones industrielles situées dans les vallées.

Cette forme d'articulation peut également se déployer avec d'autres documents. Les chartes de PNR, par exemple, sont souvent large et transversale aux unités paysagères ou aux intercommunalités : mobiliser le plan de paysage permet d'apporter une réponse plus précise, centrée sur un territoire restreint. Le PNR du Golfe du Morbihan a ainsi réalisé deux plans de paysage sur son territoire dans cette perspective.

Le plan intitulé « campagnes des transition » ne recouvre qu'une partie du périmètre du parc : celle de l'arrière-pays, moins touristique et qui connaît d'importantes transformations paysagères liées à la périurbanisation. C'est également un espace de transit reliant l'est et l'ouest de la région Bretagne avec la présence d'une voie rapide ainsi que d'une ligne ferroviaire. La démarche naît d'une volonté de mettre en œuvre la charte du parc selon l'orientation 3 : « Valoriser la qualité des paysages du Golfe du Morbihan ». Élaboré dans l'optique d'expérimenter la démarche, il s'agit donc d'un plan généraliste sur un territoire ciblé. En 2017, une deuxième démarche est lancée. Contrairement à la première, elle ne cherche pas à définir une stratégie globale sur un espace large, mais à répondre à un enjeu spécifique : le renouvellement du patrimoine arboré sur la frange littorale. Sans être une démarche de synthèse comme la première forme d'articulation, le plan de paysage constitue une démarche d'accompagnement des politiques publiques en apportant une vision complémentaire aux autres documents.

Le PNR des Ardennes dont nous avons évoqué la spécificité illustre également cette appropriation multiple des plans de paysage. Le deuxième plan de paysage du parc, issu de l'appel à projet de 2013, porte sur le secteur est (une première démarche avait été menée auparavant sur le secteur ouest) avec pour objectif de décliner la charte. Ainsi l'une des fiches actions consistait à intégrer les bâtiments par la couleur, selon un travail mené par une architecte pour définir un nuancier qui puisse servir de document ressource.

Si cette fiche action n'est pas reprise directement dans les PLUi, le nuancier[106] existe et est diffusé, comme le souligne un agent du parc : « *quand dans les règlements de PLU il y a la question des couleurs qui apparaît on signale à chaque fois l'existence de ce document* » (entretien, mai 2024). Les règlements concernant les sites patrimoniaux remarquables ont également repris les couleurs du nuancier. Cette traduction réglementaire n'est pas directement intégrée aux documents mais l'agent résume : « *le plan de paysage a permis d'avoir un outil et l'outil est traduit réglementairement* » (entretien, mai 2024). Dans cette configuration le plan de

[106] https://www.parc-naturel-ardennes.fr/wp-content/uploads/2024/12/nuancier-coloration-bati.pdf

paysage devient un maillon entre la charte (projet de territoire à l'échelle du Parc) et le PLUi (projet de territoire à l'échelle de l'EPCI).

24 – Le plan de paysage pour énoncer le récit territorial

La dernière forme d'articulation entre plan de paysage et projet de territoire repose sur la capacité du plan à produire un récit territorial. Dans cette configuration, il ne s'agit ni de traduire directement des actions opérationnelles, ni d'élaborer un cadre réglementaire, mais de donner du sens au territoire à travers une construction narrative. Le plan de paysage est alors mobilisé en parallèle des autres projets, en général plus normatifs, pour contribuer à structurer une vision partagée.

Comme l'explique Monique Poulot, le récit territorial « *vient raconter un territoire, souligner ses ancrages historiques et géographiques, nouer passé et projections futures autour de ressources et potentialités* » (Poulot, 2025). En mobilisant le paysage comme support de cette narration, le plan permet d'articuler les dimensions matérielles et symboliques du territoire. Les représentations et les perceptions des acteurs occupent ici une place centrale : elles constituent la base à partir de laquelle se construit une identité territoriale.

Cette forme d'articulation offre aux acteurs la possibilité de se réapproprier leur territoire à travers le paysage, en construisant une histoire commune porteuse de sens. Elle peut concerner des contextes variés : des territoires en recomposition administratives (fusion de communes ou d'EPCI), mais aussi des territoires de projet cherchant à affirmer leur identité, notamment dans le cadre de démarches de labellisation.

Dans cette perspective, le plan de paysage agit comme un outil de médiation. En s'appuyant sur la concertation, il permet de faire émerger un récit collectif en mobilisant l'ensemble des acteurs. Le diagnostic ne se limite plus à une lecture analytique du territoire : il devient un support narratif qui met en lumière les héritages, les dynamiques en cours et les enjeux à venir. Le plan d'actions prolonge cette logique en proposant une trajectoire, c'est-à-dire une projection vers l'avenir fondée sur les caractéristiques propres du territoire.

L'objectif est que le paysage devienne un langage commun, accessible à tous, qu'il facilite le dialogue entre élus, habitants et partenaires. Cette dimension partagée permet de dépasser les approches strictement techniques ou sectorielles pour construire un projet de territoire fondé sur une vision collective. Le plan de paysage ne produit pas d'abord des normes, mais oriente les décisions en donnant un cap et en légitimant l'action publique.

Cette démarche repose nécessairement sur des traductions pédagogiques. Les outils mobilisés sont divers : expositions, parcours, ateliers participatifs, supports pédagogiques ou actions touristiques. Ces dispositifs permettent de diffuser le récit territorial à travers des représentations paysagères, et d'en assurer l'appropriation par différents publics.

Plusieurs exemples illustrent cette forme d'articulation. Le plan de paysage « *Paysages de mégalithes* », dans le Morbihan, s'inscrit dans une démarche de candidature à l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO. Il vise à construire un récit territorial autour des formes patrimoniales liées aux mégalithes (figure 62). Les objectifs de qualité paysagère traduisent cette logique narrative : rendre visible et lisible le territoire, tisser des liens entre les éléments patrimoniaux ou encore révéler des dimensions invisibles par une approche sensible.

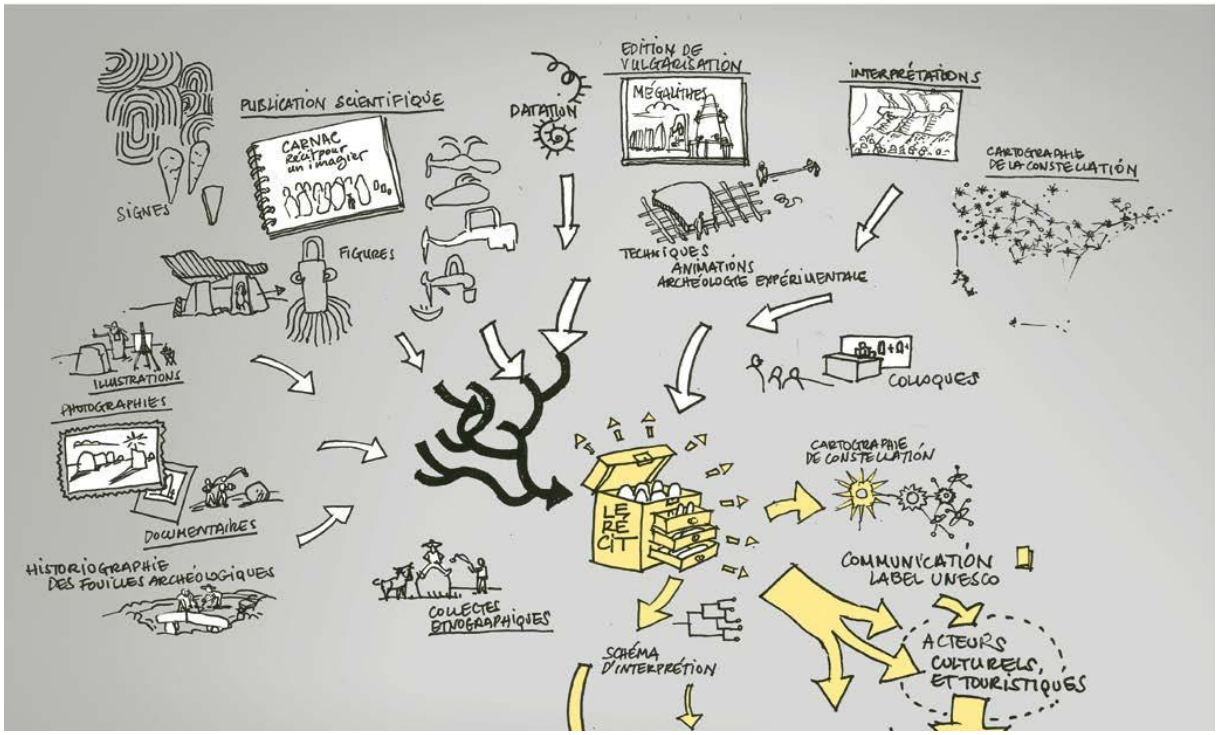


Figure 62. Plan de paysage : « Paysages de mégalithes de Carnac et du Sud Morbihan ». Le récit est au centre de la démarche. Réalisation Atelier de paysage Détours, Atelier du Taillis, Atelier 5R Paysage, Connivence, Médiéval AFDP, Doublevébé, 2023.

De manière plus générale, cette mobilisation du plan de paysage se retrouve dans les démarches de labellisation, telles que les Grands Sites de France ou les projets de Parcs naturels régionaux. Dans ces contextes, il s'agit de renforcer l'identité territoriale et de construire une vision prospective capable de mobiliser des partenaires et de légitimer un projet.

Le Pays d'art et d'histoire de Cluny-Tournus constitue également un exemple significatif. Lauréat de l'appel à projets de 2013 et ne disposant pas de compétences propres en aménagement, il mobilise le plan de paysage principalement dans une logique de valorisation patrimoniale et culturelle. Les actions reposent largement sur des traductions pédagogiques : animation touristique, médiation auprès des publics scolaires ou formation des agents, notamment autour de savoir-faire comme la construction de murs en pierre sèche (agissant indirectement sur les aspects matériels du paysage). Le diagnostic a également pu être réutilisé comme base pour l'élaboration de documents d'urbanisme, orientant alors ces derniers.

Ainsi, en activant principalement des leviers pédagogiques, le plan de paysage permet de faire émerger un projet de territoire en structurant un récit partagé. Il contribue à donner du sens à l'action publique et à inscrire le territoire dans une trajectoire réfléchie collectivement.

25 – Une lecture croisée des projets de territoires

À l'image des traductions que nous avons abordées les formes d'articulation au projet de territoire ne sont pas unique. Par exemple, une démarche de synthèse pourra dans un deuxième temps orienter la révision d'un SCoT ou d'un PLUi et ainsi servir de base à la construction d'un projet de territoire.

Nous proposons une lecture croisée (tableau 16) des types de traductions et de formes de projet de territoire dans le tableau ci-dessous

Tableau 16. Une lecture croisée des traductions et des projets qui met en évidence un type d'action privilégié (en gras) selon les interactions. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

Rapport au de projet de territoire	Opérationnel	Règlementaire	Pédagogique	Organisationnelle
Synthétiser	Support ponctuel.	Mettre en cohérence les documents.	Rendre lisibles les enjeux.	**Coordonner les acteurs.**
Co-construire	Support concret à la discussion.	**Produire des règles et des cadres communs.**	Faciliter le dialogue.	Structurer le processus.
Matérialiser	**Transformation directe.**	Encadrer l'action.	Sensibiliser pour accompagner le projet.	Coordonner la mise en œuvre.
Raconter	Support narratif, projets emblématiques.	Formaliser le récit dans les documents.	**Produire du sens, médiation.**	Légitimer le collectif.

Nous pouvons identifier que chaque type de d'articulation souligne une traduction prioritaire, les autres étant secondaires. Par exemple les plans dont l'objectif est de produire une synthèse agissent en premier lieu sur la gouvernance car il s'agit de coordonner les acteurs selon leurs compétences sur le paysage. Les traductions opérationnelles constituent alors un support ponctuel, au gré des interventions. Les traductions réglementaires visent, quant à elles, à donner de la cohérence en adaptant chaque document à l'ensemble, tandis que la pédagogie devient un moyen de rendre lisibles les enjeux.

3 – Évaluer pour se projeter

La question de l'évaluation des plans de paysage apparaît enfin comme un moyen de mesurer leur impact sur les territoires. Elle répond également à un autre enjeu : évaluer leur l'efficacité budgétaire. Pourtant cette évaluation n'est pas réellement pensée par le ministère qui n'a jamais communiqué sur la nécessité de formuler des critères d'évaluation. Cela explique sans doute que peu de plans de paysage intègrent cet objectif. S'il suffit de constater si l'aménagement a été réalisé ou non pour les actions les plus opérationnelles, l'évaluation est plus complexe pour d'autres types de traductions.

31 – Une nécessaire mais difficile évaluation

Une évaluation de la politique publique des plans de paysage, à l'échelle locale ou nationale, semble nécessaire. Les fonds publics font l'objet de contrôle dans la plupart des programmes à destination des collectivités, or si les plans de paysage sont évalués à la livraison du document, le suivi n'est plus effectué sur le long terme. Cette évaluation serait également utile dans une logique de partages et de retours d'expériences.

Actuellement, il existe cependant une évaluation partielle des plans de paysages par les services déconcentrés du ministère. En effet, alors qu'une première moitié des financements issus de l'appel à projets est mise à disposition des lauréats, il faut attendre la fin de l'étude et la restitution des livrables pour percevoir la deuxième partie du financement. À cette étape, c'est bien l'étude qui est évaluée par les DREAL, ce qui semble logique puisque le ministère propose la somme de 30 000 euros pour la phase d'études.

Cette évaluation reste cependant partielle car les DREAL participent aux différents comités de pilotage de manière plus ou moins régulière, faute de temps. Les agents prennent acte de la livraison du document et, en réalité, ce sont davantage les travaux des bureaux d'étude qui sont évalués plus que la politique publique en elle-même. L'évaluation ne prend pas en compte toutes les dynamiques qui ont pu être générées sur un territoire.

Les actions des plans de paysage étant liées aux objectifs de qualité paysagère (en principe définis par les populations), cela impose que l'évaluation des effets des plans de paysage estimée au regard de ces objectifs… or la qualité paysagère est difficilement quantifiable.

Une démarche d'évaluation, action par action, est mise en place dans certains territoires (la communauté d'agglomération de Blois Agglopolys réalise ce suivi). Elle consiste à mesurer l'avancement du plan d'action, en évaluant pour chacune d'elle leur réalisation. Cette étape se fait lors du comité de pilotage ou bien au fil de l'eau par le chargé de mission plan de paysage (quand le poste existe).

L'évaluation de la réalisation d'actions opérationnelles est assez simple s'il s'agit de mesurer le linéaire de haies plantées, de piste cyclable réalisées, la surface désimperméabilisée ou bien encore l'évolution du nombre d'agriculteurs sur un territoire. À l'inverse quantifier la fréquentation d'un chemin de randonnée, l'impact d'une résidence artistique sur les populations, ou des activités pédagogiques sur un public scolaire, est une autre affaire.

L'évaluation des plans et programmes pour les collectivités est souvent considérée comme une phase longue et coûteuse, comme en témoigne un agent à propos du SCoT : *« on a fini en 2017 il a fallu qu'on fasse l'évaluation à mi-parcours du Scot c'était 2023 aussi sauf qu'on avait plus de chargé d'études, donc il a fallu qu'on repaye le bureau d'étude qui nous avait fait le SCoT pour nous faire l'évaluation* » (entretien, mars 2025). À propos du PCAET l'agent prolonge : « *j'ai pour projet de faire l'évaluation à mi-parcours du PCAET cette année mais on n'a pas trop envie de remettre encore,*

parce qu'une évaluation de mi-parcours c'est 40 000 euros à chaque fois, donc l'idée ce serait plutôt de le faire en interne » (idem).

Évaluer la démarche nécessite donc des moyens financiers importants, ou bien un animateur de la démarche plan de paysage en interne. Or, contrairement à certaines démarches, comme le programme Petites Villes de Demain, qui peuvent obtenir une subvention pour financer une partie de poste d'un animateur, ce dispositif n'est pas prévu dans l'appel à projet plan de paysage.

32 – Vers une évaluation formative

Si le suivi de la réalisation des actions par le porteur de projet semble essentiel, il apparaît également nécessaire d'évaluer le plan dans son ensemble. Pour cela nous proposons une piste méthodologique se basant sur une approche globale, en qualifiant chaque type de traduction selon les acteurs concernés. Cette piste est complémentaire d'une évaluation action par action.

Notre approche est basée sur les perceptions des différents acteurs mobilisés durant la démarche, elle cherche à prendre en compte les effets produits sur les acteurs. Quatre tableaux peuvent être réalisés selon le type de public : les habitants, les élus, les agents et les partenaires (tableaux 17 à 20).

L'objectif est de faire prendre conscience à chacun de la plus-value du plan de paysage ou de la nécessité d'approfondir certains aspects. Ainsi, chaque fiche est constituée de trois colonnes : la première pose une question, la deuxième propose des réponses et la troisième amorce des pistes d'amélioration.

Habitants

Tableau 17. Propositions de fiches d'évaluation par acteur. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

Question	*Niveau de réponse*	Si niveau faible, nécessité de :
Avez-vous le sentiment que votre cadre de vie a évolué concrètement ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions opérationnelles
Avez-vous le sentiment que les règles ou projets influencent davantage le paysage autour de vous ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions règlementaires
Avez-vous pu assister à des rencontres ou événements sur le thème du paysage ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions pédagogiques
Avez-vous le sentiment d'être davantage associé aux décisions qui portent sur votre cadre de vie ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions organisationnelle

Élus

Tableau 18. Propositions de fiches d'évaluation par acteur. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

Question	*Niveau de réponse*	Si niveau faible, nécessité de :
Avez-vous le sentiment que le plan a permis de concrétiser davantage d'actions sur le territoire ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions opérationnelles
Avez-vous le sentiment que le paysage est davantage pris en compte dans les documents d'urbanisme ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions règlementaires
Avez-vous le sentiment que votre compréhension des enjeux paysagers a évolué ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions pédagogiques
Avez-vous le sentiment que le plan a modifié la manière dont les élus travaillent ensemble sur ces questions ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions organisationnelle

Agents

Tableau 19. Propositions de fiches d'évaluation par acteur. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

Question	*Niveau de réponse*	Si niveau faible, nécessité de :
Avez-vous le sentiment que le plan a influencé la manière dont vous concevez ou mettez en œuvre vos projets ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions opérationnelles
Avez-vous le sentiment que les règles ou cadres liés au paysage ont évolué dans vos pratiques ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions règlementaires
Avez-vous le sentiment d'être mieux formé ou sensibilisé aux enjeux paysagers ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions pédagogiques
Avez-vous le sentiment de travailler davantage en transversalité avec d'autres services ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions organisationnelle

Partenaires

Tableau 20. Propositions de fiches d'évaluation par acteur. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

Question	*Niveau de réponse*	Si niveau faible, nécessité de :
Avez-vous le sentiment que le plan facilite la mise en œuvre d'actions communes ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions opérationnelles
Avez-vous le sentiment que le plan clarifie les cadres d'action ou les orientations ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions règlementaires
Avez-vous le sentiment de mieux comprendre les enjeux paysagers du territoire ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions pédagogiques
Avez-vous le sentiment que le plan améliore la coordination entre les acteurs ?	*Pas du tout* *Un peu* *Moyennement* *Fortement* *Très fortement*	Prioriser les traductions organisationnelle

Conclusion du chapitre 2

En s'appuyant sur une démarche de projet, le plan de paysage permet des traductions à chaque étape de sa réalisation. En s'appuyant sur les perceptions des populations, le plan est un support pour aider à formuler leurs aspirations afin de construire des objectifs de qualité paysagère et un plan d'actions. Cette dernière étape de traduction transforme les paysages selon quatre modalités : opérationnelle, réglementaire, pédagogique et organisationnelle. En se combinant, celles-ci conditionnent l'articulation de plan de paysage au(x) projet(s) de territoire selon quatre modalités également : le plan de paysage permet de synthétiser des projets, de co-construire un projet, de matérialiser un projet, et enfin de le raconter.

Le plan n'est donc pas seulement un outil technique de gestion de l'espace : il joue comme un dispositif de médiation permettant de construire collectivement une vision commune. En articulant le dialogue entre les acteurs et l'action selon différentes temporalités, il permet ainsi de mettre en projet les territoires.

Mais dans ses façons de nourrir le projet de territoire, le plan de paysage a aussi ses limites. Son aspect non contraignant rend parfois difficile sa mise en œuvre et son évaluation. Sa dépendance au portage politique induit des traductions de nature très différente, au risque parfois de faire du plan un document « de plus » ou d'en dissoudre le contenu dans diverses politiques publiques.

Pour prolonger cette évaluation, nous mettons en lumière dans le chapitre qui suit les facteurs de solidité et de fragilité des plans de paysage.

Conclusion de la partie 2

La mise en œuvre des plans de paysage à l'échelle locale apporte une diversité de formes d'appropriations. Les échelles d'application induisent des modalités de concertation, de rapport au territoire qui leur sont propres. Les thématiques mobilisées influencent également fortement le projet produit qui passe par la réalisation de traductions permettant de passer du plan à l'action.

Les neuf démarches analysées dans la région des Pays de la Loire permettent alors d'établir un lien au projet de territoire selon quatre types d'articulation. Les plans de paysage peuvent alors permettre l'élaboration de nouvelles démarches (co-construction et narration) mais peuvent également servir de relai à des projets déjà à l'œuvre sur les territoires (synthétisation et matérialisation). Pour dépasser le cadre de la seule analyse, il est nécessaire d'évaluer la politique des plans de paysage à travers ces traductions et ces rapports au projet.

Ces pistes d'évaluation que nous n'avons pas testées auprès des territoires porteurs de plans de paysage sont le fruit des analyses de ce chapitre. Bien que nous ne l'ayons pas mise en œuvre nous pouvons cependant tirer des enseignements sur les facteurs de solidité et de fragilité qui constituent la base de l'analyse de la partie suivante.

Partie 3

Se tourner vers l’avenir

Introduction de la partie 3

L’organisation de la politique nationale détaillée dans la première partie de la thèse et sa mise œuvre par les territoires dans la deuxième nous permettent de faire ressortir des éléments qui témoignent de la potentialité et des limites de l’outil. La partie 3 de la thèse aborde dans une visée prospective le devenir de la politique des plans de paysage.

Dans le chapitre 1 nous proposons de décliner les facteurs de solidité et de fragilité de la politique nationale et de sa mise en œuvre locale. Cette prise de recul nous permet d’établir une suite de propositions à même de renforcer la politique des plans de paysage et de solidifier les conditions de la mise en œuvre de ces derniers par les territoires.

Le chapitre 2 s’inspire des propositions établies précédemment pour imaginer les effets qui pourrait découler de la politique des plans de paysage selon six scénarios. Loin de proposer des cadres stricts de pensée, ces scénarios se veulent des pistes de réflexions à la fois pour se projeter mais également pour interroger les conditions de la mise en œuvre actuelle des plans de paysage.

Chapitre 1

Les facteurs de solidité et de fragilité de la politique des plans de paysage et de sa mise œuvre

Introduction

La mise en œuvre des plans de paysage à travers le territoire national montre la grande pluralité des formes d'appropriation de cette démarche. Loin d'aboutir à un résultat standardisé, les plans de paysage font émerger des formes diverses de projets de territoire. Tantôt sous la forme d'un outil de mise en œuvre d'un projet, tantôt sous la forme d'une démarche de construction du projet en lui-même.

Les plans de paysage demeurent cependant porteurs de fortes potentialités et de faiblesses qui s'expliquent par certains facteurs de solidité et de fragilité.

Nous formulons l'hypothèse que la solidité des plans de paysage repose sur leur approche particulièrement adaptée aux enjeux territoriaux mais qu'elle nécessite des moyens pour dépasser les limites propres aux politiques publiques afin de devenir des véritables leviers des projets de territoire.

Dans un premier temps nous proposons d'établir les éléments qui permettent à cette démarche d'aboutir à des projets de territoires. En partant de l'échelle nationale, il s'agira de faire ressortir les points forts de cet outil tel qu'il a été pensé et mis en application par le ministère. Dans un deuxième temps nous proposons de mettre en avant les critères de réussite à l'échelle locale.

À l'inverse, dans une deuxième partie nous identifions les facteurs de fragilité de la démarche. À l'échelle nationale tout d'abord en analysant les moyens que propose la politique des plans de paysage. À l'échelle locale ensuite en mettant en avant les écueils que peuvent rencontrer les démarches et qui menacent leur pérennité.

Dans une dernière partie nous proposons de faire émerger huit propositions qui nous semblent à même de relever les défis propres aux plans de paysage. Elles sont des pistes de réflexions qui amorcent le travail prospectif conduit dans le chapitre suivant.

1 – Un outil en capacité de s'adapter aux enjeux de la société

La politique des plans de paysage repose sur une approche souple grâce à un outil qui s'inscrit dans le temps long. Elle produit dans les territoires des résultats positifs même s'ils peuvent apparaître modeste au regard des autres politiques publiques.

11 – La force d'une démarche souple

Un outil non contraignant

La démarche ne répond pas à une nécessité légale puisqu'aucune loi ne définit les principes et les conditions de sa réalisation. Elle ne débouche pas non plus sur des obligations de mise en œuvre puisque le plan d'action n'est pas contraignant et ne produit aucun document opposable. Deux facteurs permettent cependant de l'institutionaliser : la circulaire de 1995 qui cadre l'outil administrativement et l'appel à projet annuel qui finance la démarche.

La circulaire de 1995 décrit la manière dont les territoires peuvent mettre en œuvre les plans de paysage, elle fixe un cadre global permettant de proposer des repères aux porteurs de projets. Les contours de l'outil sont cependant suffisamment flous pour ne pas trop normer la démarche et les acteurs des territoires peuvent se lancer dans un plan de paysage en adaptant l'outil à leur territoire. La méthode d'élaboration (connaissance, projet, action) comme les traductions (réglementaires, opérationnelles et pédagogiques) sont indicatives plus que des procédures.

L'appel à projet renforce le cadre de la mise en œuvre par quelques recommandations. En sélectionnant certaines candidatures selon des critères définis, le jury de l'appel à projet « calibre » les lauréats. Cette homogénéisation reste cependant légère et permet à une diversité de démarches d'émerger, la sélection se faisant principalement sur le niveau de solidité de la candidature. Celles portées hors de l'appel à projet échappent cependant à cette sélection et continuent de produire des plans potentiellement différents. En réalité ce financement pose un cadre dont l'objectif est moins de normer les démarches que de les orienter de manière souple.

L'absence de cadre juridique pour mettre en œuvre de cette politique pourrait être considéré comme une faiblesse dans son déploiement. Nous pensons au contraire qu'il s'agit d'une force à plusieurs niveaux.

Le premier correspond à la possibilité de mener une démarche de concertation la plus ouverte possible. En écartant la nécessité d'aboutir à un document contraignant, les porteurs de projets permettent aux citoyens et partenaires de s'investir sans entrer dans une relation conflictuelle où chacun chercherait à défendre des intérêts propres. L'absence de cadre durant l'élaboration permet également aux paysagistes d'explorer des formes de concertation nouvelles : pratiques artistiques, conventions citoyennes, événements festifs sont autant de moyens d'impliquer la population et de travailler différemment dans les territoires. La place du citoyen, non cadrée par une démarche figée, peut alors être repensée et se diffuser dans les actions du territoire.

L'aspect non réglementaire offre la possibilité d'ouvrir le champ des possibles. Chaque participant à l'élaboration du plan peut ainsi proposer une vision d'avenir du territoire et des actions sans que cela ne soit figé dans un document à portée juridique. La liberté de parole associée est ainsi un moyen de travailler à la prospective territoriale en abordant des sujets qui ne figureraient pas forcément dans un document réglementaire. Elle permet également de révéler aux décideurs des attentes des populations, voire des élus eux même, qui peuvent parfois passer inaperçues dans le cadre du diagnostic d'un document d'urbanisme.

Le caractère non contraignant pousse en effet les porteurs de projets à obtenir l'adhésion d'un maximum d'acteurs du territoire afin non pas de les contraindre mais de les convaincre de s'approprier la démarche et le plan d'actions

Une démarche volontaire

Les élus qui se saisissent de la démarche le font de manière positive sans en être contraint à la différence d'autres documents pouvant être vécus comme une injonction. Le paysage en général devient un outil au service d'un projet de territoire.

Le caractère volontaire permet de construire une démarche par les acteurs concernés dans une logique de bas en haut. Cette différence d'approche par rapport à un projet imposé par l'État trouve son origine dès les premières expérimentations des années 1990 : alors que le plan de paysage de la vallée de la plaine était issu d'une volonté des élus locaux de travailler sur la question de l'enrésinement (de bas en haut), les plans de paysages menés par le ministère de l'équipement étaient à l'initiative de la direction de l'architecture et de l'urbanisme (de haut en bas). Alors que le premier fut suivi d'actions et animé par un chargé de mission dans la durée, les plans du ministère de l'équipement donnèrent au contraire lieu à des aménagements ponctuels comme celui de Saint-Flour en lien avec la construction de l'autoroute.

Réaliser un plan de paysage de façon volontaire suppose un engagement de la part des porteurs de projets, des acteurs institutionnels et de la population. Ces formes d'engagement constituent un facteur de solidité qui permettra ensuite une appropriation des actions suite à la livraison du plan

Une démarche adaptable

Le caractère adaptatif de la démarche permet de travailler des thématiques différentes. Chaque année les fiches de candidatures des appels à projets montrent une grande variété de thématiques d'entrées. Ainsi l'appel à projets *plans de paysage 2025* propose 13 thématiques pour candidater : agriculture, biodiversité, climat, cohésion sociale, économie, mobilités, tourisme, urbanisme, nature en ville et reconquête des sols, patrimoine et culture vivante, ressources et consommations, espace public et cadre de vie et transition énergétique. Les territoires candidats doivent en sélectionner trois dans ce panel mais peuvent également en ajouter qui ne figureraient pas dans la liste.

L'année 2023 a été marquée par deux événements législatifs forts pour l'aménagement des territoires à l'échelle locale. Le premier est la loi relative à l'accélération de la production d'énergie renouvelables dite loi APER[107]. Celle-ci demande aux territoires de fixer des zones d'accélération pour matérialiser les espaces pouvant potentiellement recevoir des ENR. Le deuxième événement correspond à la loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux[108]. Cette modification de la loi Climat et Résilience vise à organiser la mise en place du « zéro

[107] LOI n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables
https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047294244/

[108] LOI n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux
https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047866733

artificialisation nette » à l'horizon 2050. De nombreux plans de paysage, notamment ceux étiquetés « transition énergétique », avaient déjà permis de réfléchir à ces enjeux en amont. Les territoires ayant anticipé ces deux aspects ont pu proposer des réponses aux services de l'État de manière sereine et réfléchie.

Si les enjeux des territoires sont différents, les particularités géographiques et administratives le sont également. Loin de proposer une méthode-type à dérouler sur tous les espaces, les plans de paysage offrent la possibilité de s'adapter au contexte local, aux identités et au manières de travailler.

Le plan de paysage permet de dépasser les contours administratifs en travaillant à l'échelle des unités paysagères. Le PNR du Golfe du Morbihan a ainsi pu mener deux plans de paysage sur des unités paysagères différentes : le premier intitulé « *campagnes des transitions* » a ainsi pu aborder les thématiques propres à l'arrière-pays du Golfe dans le périmètre du PNR, et un deuxième a permis d'aborder les enjeux littoraux à travers la thématique de l'arbre.

À ces deux plans portés par le PNR s'ajoute un troisième porté par l'association Paysages de Mégalithes dont le but est de préparer la candidature comme site UNESCO. Un même espace - le Golfe du Morbihan - est ainsi abordé sous trois aspects par des plans de paysage permettant non seulement de traiter plusieurs enjeux mais également de les articuler à des projets de territoires différents : la déclinaison de la charte du parc pour les deux premiers et la construction de la candidature à la labellisation UNESCO pour le troisième.

La possibilité d'adapter la démarche à un enjeu et à un territoire donne la possibilité au porteur de projet de choisir les traductions les plus appropriées et dans divers documents.

12 – Une démarche inscrite dans le temps long

La possibilité de s'appuyer sur un grand nombre d'expériences

Depuis les premières expérimentations jusqu'à aujourd'hui, les plans de paysage ont été déployés sur l'ensemble du territoire. Les plus de 100 démarches recensées par Cécile Folinais et les plus de 200 démarches issues de l'appel à projet (sans compter celles ayant été menées hors du cadre de l'appel à projet) constituent donc un corpus de plus de 300 démarches.

Cet ensemble s'inscrit dans le temps long puisque le premier plan de paysage réalisé par Jacques Sgard remonte à plus de 70 ans (celui de Lamalou-les-Bains). Ce fil ne s'est jamais rompu pendant plusieurs décennies ce qui témoigne d'une certaine robustesse de la démarche. La grande diversité des plans de paysage et des territoires sur lesquels ils se mettent en œuvre offrent aux collectivités et à l'État un ensemble d'actions très riche, permettant des retours d'expérience nombreux sur le long terme et dans différentes régions. Cette profusion d'expériences est une force si tant est que l'on puisse véritablement faire ce bilan.

Le maillage du territoire par les plans de paysage se densifie à chaque appel à projet et, sans remonter à des démarches très anciennes, il est possible pour un porteur de projet d'échanger avec des territoires proches sur leurs expériences (proximité géographique ou thématique selon les enjeux) afin d'initier l'étude ou mettre en œuvre ses actions.

Les générations de paysagistes qui se sont succédé ont permis à la profession de développer des références en termes de méthodes. Ils forment ainsi un ensemble de professionnels en capacité de mettre en place une démarche qu'il ne s'agit plus d'expérimenter ou de tester aujourd'hui mais bien de déployer en bénéficiant de ces années d'expérience.

Une phase de connaissance bien établie

Les plans de paysage sont un des outils de la politique des paysages en France. Parmi ces autres outils, la plupart sont moins directement destinés à l'action qu'à la connaissance des paysages et de leurs évolutions. Cet enjeu de la connaissance du paysage a progressé en France sous l'effet de la loi paysage et de ses déclinaisons opérationnelles (dont celle des plans de paysage).

Les atlas couvrent aujourd'hui une grande partie du territoire national. Réalisés aux échelles départementale ou régionale, ils permettent de fixer un cadre de connaissance et de caractérisation des paysages français et sont largement mobilisés dans la construction des documents règlementaires comme les PLUi.

Dans le cadre de l'élaboration des plans de paysage, les atlas constituent aussi un appui car ils fournissent une base méthodologique dans la phase de diagnostic. En identifiant les différentes unités paysagères ils permettent au bureau d'étude recruté de s'appuyer sur un document déjà établi et ainsi optimiser leur approche.

Les observatoires photographiques des paysages offrent eux-aussi la possibilité de suivre l'évolution d'un paysage sur le temps long. Ils apportent un matériau supplémentaire pour caractériser l'évolution du territoire et les dynamiques associées.

Un réseau d'acteurs et de partenaires

La politique des plans de paysage s'appuie sur un réseau dense de partenaires qui concourent à la mise en œuvre des plans de paysage, soit en finançant directement une partie des démarches, soit en étant des relais locaux ou en créant un cadre favorable pour l'action.

L'ADEME et l'OFB[109] - à travers leurs volets respectifs (énergie / biodiversité) - permettent de faire émerger davantage de lauréats, mais à budget constant pour le bureau des paysages. La possibilité de mobiliser les plans de paysage selon des

[109] Ces deux structures sont présentées dans le chapitre 1 de la partie 1.

approches thématiques permet d'explorer autrement les potentialités des plans de paysage.

Les DREAL et les DDT(M)[110] qui sont les organes déconcentrés du ministère dans les régions et les départements ont un rôle bien identifié. Ils connaissent les territoires dans leur ensemble et disposent d'une vision sur le temps long des démarches soutenues par le ministère. En cela ils sont une ressource importante pour le bureau des paysages qui peut s'appuyer sur leur expertise pour faire évoluer l'outil. Les DREAL s'appuient également sur les paysagistes conseils et peuvent orienter les porteurs des plans vers des structures d'assistance à maîtrise d'ouvrage comme les CAUE.

Les Grands sites de France, et les Parcs naturels régionaux mobilisent largement les plans de paysage et parfois même en dehors du cadre de l'appel à projet. Ils peuvent s'appuyer sur le travail des paysagistes qui, au sein de leur structure, participent à la construction des dossiers de candidatures, au suivi des démarches et à leur mise en œuvre. Leur fonctionnement en réseau permet une diffusion des différents appels à projet et facilite des retours d'expériences. En valorisant les potentialités de la démarche ils encouragent les collectivités à s'approprier les plans de paysage. Leur acculturation au sujet du paysage (mobilisation fréquente des atlas, OPP) leur donne une légitimité pour piloter ces démarches, en particulier celles orientées sur la transition énergétique (bien appropriées par les grands sites de France).

Mobiliser ces réseaux est une force pour la politique nationale. Les différents groupes d'acteurs jouent chacun un rôle complémentaire. Ils financent des démarches, créent des événement ou séminaires, diffusent les informations relatives à l'actualité des plans de paysage, apportent un soutien méthodologique en mobilisant leurs agents, ou sont des leviers pour trouver d'autres financeurs.

Une politique à la croisée des enjeux de la transition écologique

Les crises écologiques auxquelles les sociétés sont confrontées sont nombreuses et s'intensifient : réchauffement climatique, érosion de la biodiversité, ou encore artificialisation des sols. Les événements associés fragilisent les sociétés qui tentent d'y répondre dans leurs façons d'aménager les territoires, par exemple à travers les plans de paysage

La thématisation des appels à projets sur les sujets de l'énergie et de la biodiversité est une première réponse à ces enjeux. Le plan de paysage offre la possibilité de repenser les modes d'aménagement du territoire pour limiter l'impact de la société sur son environnement. Ainsi les plans de paysage transition énergétique doivent permettre de réduire les émissions de CO_2 à l'échelle locale. Le plan de paysage est abordé comme pour se projeter dans l'avenir et, contribuer à la réduction de la vulnérabilité des populations en anticipant des changements et des formes

[110] Le rôle de ces services déconcentré du ministère sont définis dans le chapitre 2.

adaptations (par exemple l'introduction du végétal dans l'espace public dans le contexte du changement climatique).

Enfin le pan de paysage est aussi une démarche de concertation susceptible de conjuguer les enjeux écologiques, sociaux et démocratiques, au service du projet de territoire.

13 – Localement, une lecture pragmatique des réussites dans les démarches animées

À l'échelle locale les plans de paysage connaissent des trajectoires différentes après la livraison de l'étude. Certains tombent dans l'oubli, d'autres ne sont plus animés mais ont laissé des traces dans les territoires, une partie d'entre eux continuent d'être animés.

Reconnaître qu'il n'y a ni échelle ni méthode miracle

Les plans de paysage se mettent en place dans des contextes, des cadres d'actions, et des objectifs différents. Ils sont pilotés par des porteurs de projets divers à toutes les échelles (du quartier à la région). Parce qu'ils offrent des réponses à des enjeux particuliers sur des territoires particuliers, ils ne nécessitent pas d'être cadrés davantage dans leurs échelles d'application.

Les méthodes, malgré un cadre minimal commun, sont très variables : la concertation, la formulation des objectifs de qualité paysagère et des actions, le phasage de l'élaboration, sont autant de variables que les paysagistes peuvent adapter aux spécificités des territoires. Les grandes lignes définies par la circulaire de 1995 laissent la possibilité aux porteurs de projets et aux bureaux d'études d'innover. Rares d'ailleurs sont les outils dans les territoires qui mobilisent une si grande diversité d'acteurs et permettent d'aborder un si grand nombre de thématiques.

Reconnaître que les plans de paysage peuvent produire des effets positifs là où on ne les attend pas

Les plans de paysages permettent rarement de réaliser toutes les actions qu'ils formulent. Les moyens nécessaires à leur mise en œuvre ainsi que les changements des priorités politiques sont autant de freins. Malgré tout, les plans de paysage permettent des avancées : en agissant sur la gouvernance ou l'acculturation des acteurs au paysage, le plan aide à forger une vision commune, ce qui renforce l'institution qui porte la démarche.

Par les ateliers proposés aux habitants, la démarche permet de les considérer comme des citoyens acteurs du projet. Ils ne sont plus seulement des électeurs délégant le pouvoir d'agir aux élus ou des bénéficiaires d'une politique. Le plan de paysage peut aider à ce qu'ils s'investissent par la suite dans d'autres démarches de participation.

Le plan de paysage est aussi un outil d'acculturation au thème du paysage, non seulement pour les habitants mais aussi pour les agents et élus qui peuvent s'extraire de leur champ sectoriel et renouveler leur rapport au paysage en le travaillant plus transversalement. Le plan de paysage devient alors un moyen pour les administrations de proposer une nouvelle manière d'agir, mais aussi plus globalement de produire une identité commune, renforcer dans certains cas l'attachement à son lieu de vie, renforcer la volonté d'améliorer son cadre de vie.

Alors qu'au début de la démarche d'élaboration du plan, le paysage est une notion souvent méconnue des populations, même des agents et des élus, leur faire progressivement prendre conscience des enjeux de la qualité paysagère pour leur territoire n'est pas rien. Mais cette acculturation est évidemment difficilement évaluable : si ce n'est peut-être dans le contenu des documents réglementaires pour savoir si, et comment, ils traduisent les orientations du plan ?

Agir sur la gouvernance : le rôle de l'animateur

L'animateur de plan de paysage semble être le facteur clé de la réussite de la démarche. Il ne s'agit pas seulement de coordonner le travail de réalisation de l'étude (être un relai entre le porteur de projet, le bureau d'études et les acteurs) mais bien de le mettre en œuvre suite à la livraison du plan de paysage. L'animateur permet ce passage à l'action du plan de paysage et se confronte à un défi important : la transversalité de la démarche paysagère.

Lors de notre enquête nous avons contacté un nombre important de structures (communes, EPCI…). Lorsque nous demandions d'être mis en contact avec le service en charge du plan de paysage, bien souvent l'agent d'accueil ne connaissait pas l'existence de la démarche et ne savait pas vers qui nous orienter. Le pilotage de la démarche était parfois rattaché au service environnement, parfois au service urbanisme. Ceci révèle la méconnaissance de l'outil au sein des structures et la difficulté à rattacher le plan de paysage à une politique sectorielle, d'où l'enjeu d'identifier un animateur et un poste associés à la démarche.

Or les actions du plan concernent un éventail tellement large que le rattacher à un service invisibilise inévitablement une partie du panel d'action.

Il n'en demeure pas moins que l'animateur offre la possibilité de suivre les actions et ainsi d'avoir un recul nécessaire sur la démarche dans son ensemble. Deuxièmement il permet de faire perdurer le travail en transversalité en mettant en réseau les différents services concernés. Cet aspect est fondamental pour la traduction des actions puisqu'un grand nombre d'entre-elles sont réalisables rapidement mais la difficulté d'identifier un service référent conduit trop souvent à leur abandon. Il permet également d'être un relai identifié pour les partenaires qui agissent avec la collectivité et concourent à la réalisation de ces actions. Troisièmement l'animateur peut poursuivre le travail d'acculturation au plan de paysage pour les agents quand les équipes se renouvèlent ainsi que les élus après les échéances électorales.

En travaillant en réseau avec d'autres animateurs et en suivant les démarches hors de son territoire, il est à même d'identifier les sources de financement du plan d'actions. Il permet de capitaliser et d'évaluer l'ensemble du plan d'action offrant la possibilité pour les élus d'observer le chemin parcouru mais également pour les services de l'État de mettre en évidence la manière dont la démarche a pu aboutir à des réalisations concrètes. Enfin en mettant en œuvre les traductions pédagogiques il offre la possibilité de maintenir la dynamique de concertation amorcée auprès des populations.

L'animateur devient alors le moyen d'inscrire le plan de paysage dans le temps long, de faire vivre la démarche même si les effets ne sont pas toujours observables à court terme.

2 – Les facteurs de fragilité de la politique des plans de paysage

Dans la deuxième partie de ce chapitre nous proposons d'identifier les facteurs de fragilité de plans de paysage. Même si nous partons du constat que les plans de paysage sont porteurs de potentiels importants, comme nous venons de le voir dans la première partie de ce chapitre, les plans de paysage ne produisent cependant pas les effets escomptés : les traductions dans les paysages ne sont pas toujours visibles, le nombre de démarches reste relativement faible au regard des autres politiques publiques et l'outil lui-même demeure mal connu. Plus globalement la mise en œuvre des plans de paysage sur les territoires peine à se maintenir dans le temps et le plan d'action est parfois relégué au second plan face à d'autres politiques publiques.

21 – Une politique nationale qui n'a pas les moyens de ses ambitions

Bien que le nombre de lauréats depuis le début de l'appel à projet soit élevé (plus de 200), certains territoires demeurent trop partiellement couverts. Le nombre de lauréats à tendance à diminuer, en témoignent les années 2023 et 2024 qui ont en effet connu une forte baisse. En 2025 les nombre de lauréats a connu un rebond avec 19 démarches au total. Cette hausse est cependant entretenue par les plans de paysage thématiques qui constituent presque la moitié des lauréats (9 sur 19). Les raisons de cette tendance à la baisse sont difficiles à évaluer. Quels sont les facteurs de fragilité de la politique nationale à même d'expliquer la stagnation de cette politique ?

Un appel à projet sous-dimensionné

L'appel à projet est le principal moyen de la mise en œuvre de la politique des plans de paysage. Organisé depuis 2013, cet événement devenu annuel en 2018 permet à des porteurs de projet d'obtenir une subvention pour réaliser la phase d'étude du plan. L'appel à projet comme outil financier présente cependant plusieurs limites.

Premièrement la subvention de 30 000€[111] attribuée à chaque lauréat est relativement modeste au regard du coût d'un plan de paysage. Le club plans de paysage avait à ce propos réalisé une étude en 2016 sur les moyens nécessaires (y compris les ressources humaines mobilisées) pour la réalisation d'un plan de paysage : la valeur moyenne s'établissait à 67 662 euros par démarche[112]. En analysant les données issues des fiches de candidatures de lauréats pour l'année 2023, le cout total moyen des démarches est de 92 367€ dont 63 330€ pour les seules prestations des bureaux d'études. La différence correspond à une valorisation du temps des agents mobilisés (y compris le recrutement d'un chargé de mission pendant l'élaboration) ainsi que des frais divers liés à l'organisation d'événements ou à la communication. Le ministère finance ainsi, en moyenne moins de la moitié du coût de l'étude !

Le coût de la réalisation de plans de paysage a cependant augmenté depuis 2013. L'inflation, les exigences plus fortes, notamment en termes de participation citoyenne et la nécessité de recourir à un groupement de professionnels pour aborder des thématiques de plus en plus variées pousse les porteurs de projets à mobiliser d'autres sources de financement. Les fiches de candidatures pour l'année 2023 présentent les fonds sollicités par les territoires. Sur les 13 porteurs de projet tous autofinancent une partie de leur démarche (pour certains cet autofinancement correspond à la valorisation du temps de travail des agents de la structure). Ils mobilisent ensuite selon les cas les PNR, les conseils départementaux ainsi que les régions.

Ces données budgétaires ne prennent pas en compte ni l'animation sur le temps long ni la réalisation des actions qu'il faudra alors mettre en œuvre sur ses fonds propres ou par la mobilisation d'autres financements comme le fond vert[113].

Enfin le budget total des appels à projet par année conduit à sélectionner un nombre relativement restreint de candidatures. Pour l'année 2025 sur les 19 lauréats, 10 étaient issus de l'appel à projets généralistes. Avec 30 000 euros alloués par projet ; le bureau des paysages a versé au total 300 000 euros. Cet engagement, certes important, est cependant très modeste au regard du budget ministériel. Bertrand Folléa explique dans l'ouvrage *Le paysage est un projet* (Folléa, 2025) que 0,014% du budget ministériel est consacré au paysage et que dans le programme 113 *intitulé Paysage, eau et biodiversité*, « *98% des 274 millions d'euros sont consacrés à l'eau et à la biodiversité* ». Ces chiffres témoignent du faible budget de la politique nationale du paysage en général et des plans de paysage en particulier.

En finançant seulement une partie de l'étude d'un plan de paysage, le ministère se positionne comme facilitateur plus que comme financeur d'une politique publique. Cet

[111] Pour l'appel à projet 2024, le jury avait pour certains lauréats, dont la candidature paraissait particulièrement solide, proposé une augmentation de la subvention pouvant aller jusqu'à 60 000€.
[112] Note sur les coûts et modalités de financement d'un plan de paysage. Enquête réalisée en 2016 sur la base de 30 réponses, document disponible sur le site de la DREAL PACA https://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/note_couts_et_financements_vf_cle0d6fda.pdf
[113] Le Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires est un dispositif mis en place par l'État afin de permettre aux acteurs du territoire de bénéficier de financement selon trois axes : performance environnementale, adaptation au changement climatique, et amélioration du cadre de vie.

engagement modeste revient à aider les acteurs du territoire de se doter d'un outil sans qu'il ne soit prévu de réellement financer son fonctionnement. Il induit indirectement la sélection de structures en capacité de financer la démarche sur leurs fonds propres ou qui disposent d'une ingénierie capable de mobiliser d'autres partenaires.

Un manque de ressources méthodologique

Le plan de paysage présente la caractéristique d'être un outil approprié dans différents champs. Il est issu d'une méthode propre au projet de paysage, en ce sens il a été développé par les paysagistes, parfois de manière empirique. Il est également un objet conceptuel théorisé par la recherche. Enfin il se présente comme un objet politique puisqu'il est mis en œuvre par les collectivités locales sous l'impulsion de l'État. Ainsi des ressources méthodologiques pour l'appropriation des plans de paysage par les porteurs de projets ont été produites mais sont cependant peu nombreuses au regard des enjeux que portent les plans de paysage et de la diversité de leurs applications (les raisons de les mettre en œuvre) et traductions (les moyens pour les mettre en œuvre).

Contrairement à l'ouvrage Repères 93 publié par le ministère de l'Équipement, le *guide des plans de paysage, des chartes et des contrats* écrit par Bertrand Folléa est plus abouti car il détaille non seulement les raisons de se lancer dans un plan de paysage mais surtout la méthode à employer. À la suite, des plaquettes ont été publiées : si celle de 2015 reste assez superficielle car elle répond à un objectif de vulgarisation sans trop donner de repères méthodologiques, celle publiée par l'ADEME en 2025 détaille très précisément la démarche mais selon une entrée thématique.

Pourtant des ressources existent bien car la plateforme regroupant l'ensemble des productions du club plans de paysage dans les premières années d'animation dispose d'un nombre important de fiches méthodologiques. Elles ont un double intérêt : d'abord elles concernent l'ensemble des porteurs de projets et pas seulement les démarches thématiques récentes, ensuite elles sont produites en coopération avec les acteurs des démarches en cours à l'époque offrant ainsi un vaste panel à travers les territoires. Enfin leur approche pratique leur permet d'être potentiellement remobilisée facilement.

Hormis la plaquette de l'ADEME, ces documents sont peu mobilisables par le grand public. L'ouvrage de 2001 n'est pas disponible en ligne et n'est plus édité. Les ressources du club plans de paysage sont difficilement accessibles, le site perdure mais sans être actualisé. Une centralisation de l'ensemble des documents méthodologiques et retours d'expériences serait très utile. Cela permettrait aussi la production de documents méthodologiques nouveaux afin de mettre en cohérence toutes ces informations.

Les enjeux plus récents comme la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols (ZAN), pourraient bénéficier de ces expériences des plans de paysage. Les éléments méthodologiques et les exemples de réussites pourrait permettre au

ministère de valoriser la démarche auprès des territoires car les potentialités sont fortes notamment dans le domaine de l'implication des citoyens.

Enfin certains clubs régionaux, comme le club Sud-Ouest, proposent des fiches regroupant les retours d'expérience des territoires suivis par les DREAL Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. La mise à disposition des ressources aux échelles régionales peut être une piste d'action plus facilement appropriable pour la puissance publique.

Des moyens en DREAL sous-dimensionnés

Les DREAL sont chargées du suivi de la mise en œuvre des plans de paysage durant la phase d'élaboration. Mais dans certaines régions le nombre important des plans de paysage ne permet pas un suivi approfondi des démarches. Les chargés de mission ont alors un rôle de supervision plus que d'implication dans les comités de pilotage. Ils n'ont parfois pas le temps de mener une réelle animation locale pourtant nécessaire aux acteurs pour échanger sur leurs pratiques. Cet aspect est amplifié par l'élargissement des régions suite à la loi NOTRE de 2015 et par le nombre croissant de démarches de plan de paysage lié à ces nouveaux périmètres.

Or le suivi des DREAL s'arrête à la livraison du plan. L'accompagnement dans la phase d'étude uniquement témoigne d'une posture particulière de l'État vis-à-vis de la démarche. En effet, pour ce dernier, bien qu'il pense cet outil tourné vers l'action, il ne propose pas de suivi sur le long terme dans sa phase opérationnelle... L'État semble considérer ainsi que la réalisation du document du plan de paysage peut suffire à amorcer une dynamique. Cette posture pose cependant des limites car il ne s'agit pas de faire seulement émerger un projet, il est nécessaire de le mettre en œuvre.

Un manque de partage d'expériences

À l'échelle nationale, les plans de paysage sont pilotés par le bureau des paysages mais cette action se limite à l'organisation de l'appel à projet. Des événements organisés par les partenaires existent cependant mais ils sont centrés sur les plans de paysage thématiques, ainsi en décembre 2023 et 2025 l'ADEME et le réseau Cler ont organisé des rencontres à Paris sur les plans de paysage transition énergétique. Des temps d'échanges sont également proposés par la fédération des PNR et développer ce dialogue entre porteurs de projets permet de dépasser les freins auxquels sont confrontés les territoires.

Jusqu'à la fin des années 2020 une animation nationale existait pourtant bel et bien avec le club plans de paysage. Ce dernier avait plusieurs missions articulées autour d'une thématique centrale : la mise en réseau des porteurs de projets.

Le club permettait dans un premier temps de suivre l'avancée des démarches. Territoire par territoire, il proposait une grille de lecture qui formalisait la validation de chaque étape des différents plans de paysage, offrant la possibilité pour les acteurs locaux de se positionner vis-à-vis des autres lauréats et pour le ministère d'avoir une vision d'ensemble à l'échelle nationale. Cette approche globale était réalisée avec le

soutien technique d'un cabinet de conseil. Le deuxième aspect était la mise en place d'une rencontre annuelle pour mettre en réseau les acteurs des plans de paysage. Ces événements nourrissaient les démarches localement en ouvrant le champ des possibles, en mettant en lumière les réussites et en proposant des solutions pour les territoires qui rencontraient des difficultés. Enfin chaque rencontre faisait l'objet de fiches thématiques fournissant des bases méthodologiques aux porteurs de projets. Ces notes étaient relayées par la diffusion d'une lettre d'information qui constituait alors une démarche active afin d'aller au contact des territoires.

Aujourd'hui l'animation n'est plus portée nationalement du fait du nombre important de lauréat (entretien avec un agent du ministère, octobre 2024). Elle continue d'exister pour les plans de paysage thématiques à travers des rencontres biannuelle et la réalisation d'un guide mais les démarches généralistes semblent laissées à elles-mêmes. Certaines DREAL animent localement des clubs afin de garder un lien à l'échelle régionale entre les porteurs de projet et les services de l'État. En 2023 et 2024, pour les 30 ans de la loi paysage, des DREAL (notamment Bretagne et Normandie) ont organisé une journée autour des plans de paysage, le club sud-ouest réunis chaque année les porteurs de projets des régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine

22 – Une appropriation locale soumise aux difficultés territoriales

À l'échelle locale des fragilités apparaissent également. Elles sont parfois la conséquence de la politique nationale mais peuvent être également le fruit de contexte locaux rendant difficile une appropriation efficace de la démarche.

Les recompositions territoriales

Nous avons pu identifier que les recompositions administratives étaient un des freins majeurs : car de nombreux territoires qui s'étaient appropriés la démarche ont par la suite fusionné, comme ce fut le cas pour certaines intercommunalités à l'image de la communauté de communes du Pays de Challans. Or en faisant évoluer les contours d'un territoire politique, en réorganisant les services et en réorientant les priorités politiques, le plan d'action, qui alors ne concerne plus qu'une partie du nouveau territoire, n'est soudainement plus porté par la nouvelle structure.

Plus globalement les difficultés liées au portage politique sont une limite à la mise en œuvre des démarches. Pour réussir dans la phase d'action, la démarche doit en effet trouver des relais parmi les élus, lesquels orientent leur priorité au gré des urgences administratives. Or si elle n'est pas portée par le Maire d'une commune ou le Président d'une intercommunalité la démarche tend à passer au second plan. C'est la même chose pour le portage technique qui peut se retrouver à concentrer son action sur la révision de documents règlementaires ou leur évaluation.

Un manque de formation des agents

Les paysagistes au sein des collectivités territoriales sont encore peu nombreux et plus globalement les agents territoriaux ne sont pas toujours formés aux questions de paysage. Ce manque de compétences en interne produit un double effet : les démarches paysagères sont peu visibles pour les collectivités, peu d'entre elles se les approprient. Quand les plans de paysage sont lancés, une période d'acculturation est nécessaire pour les agents qui doivent dans le même temps réaliser le CCTP ou coordonner l'action des bureaux d'études.

L'élaboration d'un plan de paysage tend à faire progresser la connaissance du paysage voire aboutit au recrutement de paysagistes au sein des collectivités comme ce fut le cas dans la communauté de communes du Pays de Craon ou dans la communauté d'agglomération de Blois Agglopolys. Il est également nécessaire de poursuivre les actions pédagogiques à destination des acteurs locaux engagées par les services de l'État ou les CAUE. Le CAUE de Loire-Atlantique propose une formation sur l'inscription des projets de paysage dans les documents d'urbanisme[114]. La pérennisation des plans de paysage pose plus globalement l'enjeu de la formation des professionnels de l'aménagement dans les écoles du paysage mais plus largement de l'approche paysagère dans les formations à l'aménagement du territoire.

Une participation et des moyens à approfondir

La question de la participation concerne la plupart des démarches de projets localement. Pour les plans de paysage, l'annexe « participation » qui accompagne l'appel à projet 2025 témoigne de la volonté du ministère de renforcer le caractère démocratique de la démarche, et donc d'éviter plusieurs écueils.

Le premier défi consiste à mobiliser les citoyens en nombre. Pour faire émerger des « objectifs de qualité paysagère » au sens de la CEP il est nécessaire que ces derniers soient formulés par les habitants (*« un plan de paysage par définition il est concerté* », entretien auprès d'en paysagiste, octobre 2025). Les porteurs de projets rencontrent cependant des difficultés à mobiliser les habitants … au risque d'aboutir à des objectifs formulés uniquement par les techniciens et les élus. Cette difficulté est plus forte dans les territoires vastes car, alors que le nombre de citoyens à mobiliser est plus important, ces derniers peuvent se sentir moins concernés par une échelle territoriale décalée de leurs usages du quotidien. Dans les démarches présentées au sein du chapitre 1, le plan de paysage du quartier nantais a réunis jusqu'à 70 habitants par atelier (pour 3 000 habitants du quartier) alors que le plan de paysage du vignoble nantais mobilisait difficilement plus de 20 habitants (pour plus de 100 000 habitants).

La représentativité est également un défi important car les « participants » ne sont pas toujours à l'image de la diversité du territoire. Il s'agit alors pour les porteurs de projets et les bureaux d'études de faire émerger des méthodes nouvelles pour embarquer les

[114] Site du CAUE 44 :
https://www.caue44.com/2022/06/24/prise-en-compte-documents-urbanisme/

citoyens (le Pays de la vallée de la Sarthe a ainsi mobilisé un panel de citoyen sous la forme d'une convention pour élaborer la charte de l'éolien).

Enfin il s'agit de pouvoir mobiliser sur le long terme les citoyens. La durée des démarches, comprise entre une et deux années, renforce la nécessité d'une animation forte, surtout si l'on considère important de consulter les habitants jusqu'à la réalisation des actions.

Cette mobilisation a aussi un coût se situant autour de 800 euros par jour (entretien avec un chargé de mission plan de paysage, novembre 2023). Animer des ateliers ou proposer des actions de communications innovantes engagent des moyens à mobiliser par les bureaux d'études. Or la subvention attribuée dans le cadre de l'appel à projets est très limitée, nous l'avons vu : les attentes du ministère et les moyens mis à disposition ne sont pas en adéquation.

3 – Dépasser les limites des démarches actuelles : huit propositions pour les plans de paysage

Nous proposons, dans la fin de ce chapitre et avant d'aborder le suivant, de faire ressortir des éléments qui nous semblent importants quant à la manière de penser l'évolution de l'outil. Ces propositions sont le fruit de trois années d'observation de la mise en œuvre de plans de paysage, de discussion plus ou moins formelles avec les acteurs en charge de ces démarches.

Le conseil du paysage

Le conseil du paysage vise à répondre à l'enjeu de la participation citoyenne dans les démarches de paysage. Il servirait de cadre global de la démocratie participative.

Ce conseil serait recommandé pour chaque démarche. Il serait composé d'habitants tirés au sort à la manière des conventions citoyennes et interviendrait à chaque étape du plan de paysage. Dans la phase de réalisation de l'étude, il définirait les objectifs de qualités paysagère. Dans un deuxième temps, suite à la livraison du plan, il constituerait l'instance en capacité de suivre les actions voire de les prioriser en lien avec les élus. Il permettrait également d'entretenir la dynamique amorcée précédemment afin d'évaluer les traductions opérées.

Renouvelé de manière régulière, le conseil du paysage pourrait alors aider à redéfinir la priorisation des actions et – à l'image des conseils consultatifs de quartier – il deviendrait une instance à part entière dans le dialogue citoyen. Dans ce cadre les conseillers du paysage pourraient tenir le rôle de « sentinelles » afin de faire émerger de nouveaux enjeux ou de nouvelles actions. Le plan de paysage deviendrait alors une démarche installée et la mobilisation des habitants serait le moyen pour que la collectivité continue de porter la démarche.

Le plan de paysage permanent par accord-cadre

Les plans de paysage sont, la plupart du temps, mobilisés de manière ponctuelle. Ils aboutissent à l'élaboration d'un document et à sa mise en œuvre mais peu d'entre eux continuent à perdurer dans le temps long.

Le plan de paysage permanent consisterait pour un territoire donné à passer un accord-cadre avec un bureau d'étude afin d'actualiser de manière régulière le plan d'actions, et même le diagnostic : il permettrait de faire émerger des enjeux nouveaux et de redéfinir les objectifs de qualité paysagère. Ces formes d'animation sur des temporalités plus ou moins longues existent dans le plan de paysage des gardiennes de l'eau au sein de la métropole lilloise ou dans les plans de paysage nantais mais se projette seulement sur la réalisation d'actions opérationnelles. Cela offrirait également la possibilité d'effectuer un suivi des actions et donc d'évaluer l'avancée du plan. Appuyé sur un conseil du paysage, le plan de paysage permanent serait un moyen pour entretenir la dynamique de dialogue par le paysage. Il permettrait également aux nouveaux élus d'intégrer les actions du plan pour ainsi suivre les évolutions des mandats politiques. L'État pourrait alors attribuer une forme de labellisation comme évoqué dans la note de la Fabrique écologique[115]. Cette labellisation serait alors un moyen d'obtenir des moyens supplémentaires pour actualiser le plan et le mettre en œuvre.

Le plan local d'urbanisme et de paysage intercommunal (PLUPI)

Le plan local d'urbanisme et de paysage intercommunal (PLUPI) pourrait s'apparenter à une forme de labellisation des démarches de plans de paysage. En conditionnant l'élaboration d'un PLUi à la réalisation en amont d'un plan de paysage, l'État pourrait pousser à prendre davantage en compte les enjeux paysagers dans les documents d'urbanisme. Cette articulation favoriserait également la traduction des actions des plans de paysage dans les documents règlementaires. Le plan de paysage pourrait ainsi faire office de PADD. Cette articulation pourrait également se faire avec les SCoT et ainsi devenir des SCoTeP : Schéma de cohérence territoriale et paysagère. Les PLUPI ne devraient cependant demeurer qu'une des formes possibles des plans de paysage afin que ces derniers ne deviennent pas qu'un volet paysager des documents règlementaires.

Le référentiel national des objectifs de qualité paysagère

Chaque plan de paysage produit des objectifs de qualité paysagère mais les territoires porteurs de projets, notamment par l'arrêt du club plans de paysage, échangent peu sur leurs pratiques. La création d'un référentiel national des objectifs de qualité paysagère permettrait de constituer une base de données accessible aux élus, aux

[115] Réussir la transition écologique par l'approche paysagère, note de la fabrique écologique, avril 2024.
https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2024/04/Note-50-Paysage_V-def_pdf.pdf

agents, aux paysagistes concepteurs et au grand public afin de recenser l'ensemble des objectifs de qualité paysagère sur chaque territoire.

Cette base nationale constituerait, pour le ministère, un moyen de saisir les tendances paysagères qui émergent au sein des territoires. Il deviendrait alors un moyen pour ajuster certains financements et permettrait de guider l'action publique à l'échelle nationale. Loin d'aboutir à une uniformisation des objectifs de qualité paysagère ce référentiel serait un moyen pour montrer la diversité des approches propres aux plans de paysage.

Ce référentiel national pourrait également recenser l'ensemble des actions issues des plans de paysage. Il constituerait alors un centre de ressource méthodologique pour aborder la question des financements. Pour les territoires qui n'auraient pas élaboré de plan de paysage, la base de données des actions serait un vivier afin de nourrir ponctuellement des projets de territoires Dans un esprit de partage d'expériences le référentiel national donnerait à voir ce qui fonctionne. Cette base de données offrirait aux territoires la possibilité de disposer d'un archivage sur le temps long en mobilisant notamment les autres outils du paysage : avec les atlas et observatoires photographiques des paysages la plateforme pourrait devenir un véritable observatoire national de la qualité paysagère

Le fonds paysage

Alors que l'appel à projet propose un financement pour réaliser le plan de paysage, le fonds paysage permettrait quant à lui de financer une partie du plan d'actions. Cela offrirait la possibilité pour les territoires de mettre en places les premières actions voire de recruter un animateur durant la ou les premières années de passage du plan à l'action. En facilitant l'entrée dans l'opérationnalité il participerait à la valorisation de la démarche en amorçant la dynamique à l'échelle du territoire.

À l'image du fonds vert il pourrait être sollicité ponctuellement pour réaliser une action. En ouvrant ce financement à toutes les traductions proposées dans le plan de paysage, ce fonds participerait de la mise en opérationnalité de la démarche. Plus globalement il pourrait permettre d'inciter les territoires à réaliser un plan de paysage afin obtenir, dans un deuxième temps, un financement du fonds vert. Même si l'attrait financier conduirait probablement à des démarches opportunistes nous pouvons faire l'hypothèse qu'il permettrait néanmoins d'acculturer les acteurs au paysage. Ce fonds paysage pourrait être présenté sous deux formes : un fonds unique dédié à la réalisation des actions des plans ou bien réparti dans les différents plans et programmes portés par l'État avec un volet « paysage » pour chacun d'entre eux.

Les animateurs régionaux

Alors que les chargés de mission paysage des services déconcentrés de l'État se concentrent sur le suivi de l'élaboration du plan de paysage, les animateurs régionaux seraient un relai lors de la mise en œuvre des actions. Ils complèteraient ainsi l'action

des DREAL en répondant aux besoins des territoires. Les animateurs régionaux auraient comme mission première d'entretenir la mise en réseau des différents porteurs de projet. Pour faire dialoguer les acteurs entre eux ils organiseraient de manière régulière des journées thématiques et pourraient ponctuellement rapprocher des territoires devant répondre à des problématiques communes.

Au cas par cas ils pourraient apporter des réponses à des besoins identifiés par les porteurs de projets. Le premier d'entre eux serait d'être un appui pour prioriser les actions selon leur budget et leur faisabilité. Ils seraient également des facilitateurs pour flécher les financements. Un regard à l'échelle des différents plans de paysage d'une région pourrait permettre d'avoir une connaissance fine de chacun des dispositifs. Ils seraient alors le relai entre l'échelle locale et nationale pour alimenter les retours d'expérience et compléter le référentiel des objectifs de qualité paysagère.

Le club plans de paysage

L'évolution et le fonctionnement du club plans de paysage ont été abordés précédemment. La relance du club permettrait une animation nationale dans un contexte où les plans de paysage demeurent mal connus. Le pilotage national permettrait de coordonner les différents éléments évoqués ci-dessus : référentiel national des objectifs de qualité paysagère et animateurs régionaux. Les missions pourraient être nombreuses : faire connaître la démarche et l'appel à projet, être un appui méthodologique pour les territoires en cours d'élaboration de leur plan et suivre les actions menées pendant la phase de mise en œuvre. À la manière de ce qui avait été fait durant les premiers appels à projets, le club pourrait produire une lettre d'information régulière permettant le partage d'expérience. Il serait également judicieux d'associer, dans cet espace de dialogue, les territoires non lauréats sous le statut de territoires associés.

Du plan de paysage au plan paysage

Le plan de paysage, est l'outil de territorialisation des objectifs de qualité paysagère. Le plan paysage serait quant à lui le moyen de traduire politiquement la politique des paysages dans son ensemble.

Le plan paysage serait l'aboutissement de la politique nationale. À la manière du plan eau ou du plan d'électrification il proposerait une démarche nationale afin de redonner une impulsion à la politique des paysages et particulièrement aux plans de paysage. En amorçant une politique globale du paysage il offrirait à l'État un moyen pour se positionner sur sa vision du paysage, il pourrait annoncer un budget et faire connaître les démarches associées. Ce plan serait l'occasion de proposer un cadre législatif aux plans de paysage et pourrait aussi mettre en œuvre des propositions détaillées ci-dessus. Il pourrait également aboutir à repenser le positionnement des compétences en paysage de l'État : de manière centralisée ou déconcentrée dans les DREAL.

Conclusion du chapitre 1

Bien qu'il soit mis en œuvre depuis plus de 70 ans, le plan de paysage est toujours en phase d'expérimentation. Les ajustements réalisés à chaque appel à projet répondent aux défis qui émergent des territoires, en font un outil adaptable mais aussi en perpétuelle construction.

Les plans de paysage sont soutenus par une politique publique nationale relativement légère : l'État incite mais c'est aux collectivités de mettre en œuvre la démarche. Cet outil est paradoxal, car sa force réside dans sa souplesse et sa faiblesse dans son faible cadrage. Pour que la démarche paysagère pose les bases d'un projet de territoire, l'enjeu est moins de renforcer la méthodologie que de permettre aux acteurs de s'en saisir et de se l'approprier.

Comment, sur ces éléments, imaginer les trajectoires possibles de la politique des plans de paysage dans une vision plus prospective ?

Chapitre 2

Une démarche prospective appliquée à la politique des plans de paysage

Introduction du chapitre 2

Le dernier chapitre de cette troisième partie propose de mobiliser les facteurs de solidité et de fragilité des plans de paysage définis dans le chapitre précédent pour identifier les trajectoires que pourrait prendre la politique des plans de paysage. Nous construisons ainsi six scénarios prospectifs. Il s'agit d'imaginer, sans prédire, les trajectoires possibles que pourraient prendre la politique des plans de paysage dans les années à venir et les effets de leur mise en œuvre locale.

Nous nous situons à l'horizon 2055. Le premier plan de paysage a été réalisé il y a maintenant cent ans et la circulaire définissant cet outil fête ses soixante ans. Le contexte a largement évolué depuis les premiers plans expérimentaux du siècle dernier. Le changement climatique provoque des événements extrêmes et de plus en plus fréquents, les manières d'aménager le territoire ont évolué et l'organisation territoriale de la République a été modifiée.

Face à ces enjeux, quelles réponses peuvent apporter les plans de paysage et comment se positionne le futur ministère de la « transition écologique » ? Pour répondre à cette question nous présentons six scénarios qui correspondent chacun a une forme de prise en charge des plans de paysage par le ministère : l'abandon, la continuité, la normalisation, la thématisation, l'expérimentation et l'intensification.

Ces scénarios sont pensés comme des fictions et sont décrits sous une forme narrative. Pour chacun d'entre eux nous proposons une même structure : une première partie dresse un constat des dynamiques observées jusqu'au milieu des années 2020, une deuxième décrit la manière dont le ministère pourrait s'approprier (ou non) les plans de paysage et leur articulation aux autres politiques nationales, une troisième imagine les effets que produirait cette politique dans les territoires. Chaque scénario est conclu par un exemple fictif de plan de paysage sur un territoire fictif.

1 – L'abandon de la politique des plans de paysage

Un bilan mitigé

En 2026, après onze appels à projets, le ministère avait déjà financé près de 200 plans de paysage. De nombreux exemples mettaient en avant la réussite de la démarche. Deux ans plus tôt, en 2024, le grand prix du paysage avait été décerné à la métropole des Hautes Falaises pour son plan de paysage jugé exemplaire. Le ministère estimait cependant que, dans l'ensemble, l'opérationnalité des plans de paysage n'était pas suffisante et que les fonds publics mis à disposition chaque année n'étaient pas justifiés.

À partir du milieu des années 2020 le contexte budgétaire national imposa à tous les ministères un plan d'optimisation des finances publiques. Chaque programme était alors analysé et passé au crible selon deux critères principaux : coût et efficacité. À ce niveau, le budget de la politique des plans de paysage fut salué car jugé particulièrement modeste. L'efficacité en revanche fut pointée du doigt. L'absence d'indicateurs au niveau national ne permit pas de démontrer la réelle plus-value des démarches pour les territoires qui l'avaient mobilisée. L'évaluation nationale des politiques publiques souligna également que le soutien de l'État pour chaque démarche était relativement marginal et que les porteurs de projet réussissaient globalement bien à mobiliser leurs fonds propres ou d'autres financeurs.

Les contraintes budgétaires nationales, l'absence d'efficacité mesurable et la faible part d'engagement de l'État dans chacun des plans de paysage conduisit le ministère à arrêter la politique des plans de paysage.

Une politique nationale tournée vers la connaissance plus que l'action

L'appel à projet s'était donc arrêté après l'édition de 2026. Le ministère avait choisi de ne plus reconduire cet outil qu'il considérait comme marginal et peu efficient. Les DREAL gardèrent cependant une mission non plus d'animation mais de recensement des démarches qui purent émerger des territoires. Le ministère avait choisi de recentrer son action sur les atlas de paysage et les observatoires photographiques de paysage jugeant que ces derniers donnaient suffisamment de clés aux collectivités pour orienter leurs politiques.

L'arrêt du pilotage national ne signifiait pas pour autant celui des plans de paysage. Le Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature expliqua, dans un courrier adressé aux directeurs régionaux, que cet arrêt de l'appel à projet concernait la phase expérimentale des plans de paysage mais que l'outil demeurait une démarche intéressante. Les années précédentes avaient permis à de nombreux plans de prouver leur intérêt notamment pour faire émerger localement une « culture du paysage » chez les acteurs. Des ressources méthodologiques existaient et de nombreux professionnels étaient à même de conduire ces démarches. Le Directeur

général encourageait alors de poursuivre la mise en œuvre des plans de paysage, mais de manière autonome.

La décennie précédente avait ainsi atteint son objectif : faire connaître les plans de paysage, les expérimenter dans les territoires, et développer un réseau de professionnels en capacité de s'approprier l'outil.

Le paysage n'avait pas nécessairement besoin des plans pour se faire une place dans les politiques locales : les SCoT et les PLUi abordaient déjà cette question sous l'angle de la planification. Il semblait alors prioritaire de développer les outils qui avaient déjà une existence juridique et qui permettaient de suivre et de caractériser l'évolution des paysages : les atlas et les observatoires photographiques.

Cet arrêt répondait également à une prise de position des intercommunalités françaises publiée dans le journal le Monde le 16 janvier 2027. Dans cette tribune, des élus intercommunaux dénonçaient la multiplication des outils et des démarches mis en place par l'État. Ils résumaient d'ailleurs leur pensée sous un slogan « moins de projets, plus de moyens », traduisant leur volonté de ne plus avoir à candidater aux nombreux dispositifs pour mettre en place leurs actions.

L'arrêt du portage ministériel entraina également l'abandon des appels à projets thématiques. En effet ces derniers, dans un contexte de restrictions budgétaires, et sans portage national, décidèrent de ne plus financer les plans de paysage. L'ADEME fit le choix d'encourager les porteurs de PCAET à intégrer directement un volet paysage.

Le plan de paysage était désormais déployé sur la base du volontariat, sans être porté par l'État. Cela conduisit à une mise en œuvre principalement dans les territoires en capacité de mobiliser leurs propres ressources.

Sans portage national une diffusion inégale

La diffusion de la politique s'étant arrêtée dès le milieu des années 2020, une enquête fut réalisée en 2036 (dix ans après le dernier appel à projet) par la revue Urbanisme pour recenser les démarches qui avait été menées depuis. Les résultats montraient que l'outil, loin d'être oublié, continuait de se diffuser.

Plusieurs métropoles se l'étaient approprié pour réaliser leur projet urbain. Les plans de paysage avaient pris alors plusieurs formes : des plans très généralistes permettant de réaliser un plan d'action issu de la concertation ou des plans guides à l'échelle des quartiers.

Les parcs naturels régionaux et les grands sites de France mobilisaient même systématiquement les plans de paysage, soit pour construire leur projet de territoire soit pour décliner leur charte aux échelles intercommunales. Le financement de ces démarches passait par des appels à projets divers. L'animation, les retours d'expériences et les recommandations se diffusaient au sein de chaque réseau.

Les territoires de tailles modestes n'appartenant pas à ces réseaux ne mobilisèrent plus les plans de paysage. L'enquête menée par la fédération française du paysage à l'occasion des 50 ans de la loi paysage montra d'ailleurs que les démarches étaient largement méconnues des élus et agents. Le paysage était cependant bien présent dans les documents de planification, du fait de la loi « *pour des paysages naturels* » de 2038 qui renforça sa prise en compte dans le diagnostic des plans locaux d'urbanisme.

La carte des démarches dessina une France divisée en deux : d'un côté les territoires en capacité de mobiliser des moyens (les métropoles) ou des réseaux (les PNR et les GSF), de l'autre celles des territoires pour qui le paysage n'était pas une priorité. Les plans de paysage devinrent alors un outil renforçant la politique paysagère dans les territoires où elle était déjà bien installée.

Mobiliser ses ressources propres ou ses réseaux pour mettre en œuvre les plans de paysage

La libre appropriation de l'outil par une métropole

La métropole d'Yliac est la deuxième agglomération française en nombre d'habitants. Pour répondre aux enjeux de la loi de 2038, elle réalisa sur le plateau des Signaux un plan de paysage qu'elle finança sur ses fonds propres. Son objectif était de reconvertir un vaste espace commercial désaffecté depuis le début des années 2040.

Cette démarche - bien que qualifiée de plan de paysage - était pour le moins atypique au regard de celles conduites au début des années 2020. La concertation avait été menée à destination d'associations, sans chercher à impliquer l'ensemble des habitants, sans se baser sur leurs attentes, pratiques et perceptions. La confusion entre paysage et nature était manifeste dans l'esprit des élus locaux.

Cela avait abouti à l'élaboration d'un plan guide pour le plateau des Signaux mais les objectifs de qualité paysagère et les fiches actions qui en découlaient furent relativement limitées et ne permirent pas de construire un véritable projet de territoire. Plus proche d'une étude paysagère, le plan de paysage devint une démarche parmi d'autres et n'entraîna pas de dynamique paysagère sur le long terme.

Une démarche mobilisée au sein des réseaux

Le PNR du Lac Grant avait également choisi de produire un plan de paysage pour décliner sa charte sur la partie sud de son territoire soumise à l'urbanisation croissante de l'agglomération de la Ville d'Argyre. La chargée de mission en poste à cette époque décrivit la démarche dans la lettre du parc comme un moyen de concilier les enjeux de l'agriculture, de la maitrise du foncier et de la densification des communes au sud du Parc. Elle expliquait que la fédération des PNR avait directement orienté le parc vers la mise en place d'un plan de paysage. Pour le réseau en effet, les plans de paysage étaient mobilisés régulièrement, plusieurs guides thématiques avaient d'ailleurs été publiés et des séminaires proposaient régulièrement des retours

d'expériences. Le plan aboutit à un document qui servit de guide pour les communes concernées, toutes l'avaient d'ailleurs ratifié. Une vidéo diffusée sur le site internet du réseau des parcs venta d'ailleurs les mérites d'une démarche qui permit de redonner du souffle à la démocratie locale.

À l'échelle nationale le paysage devint une affaire d'expert et l'État se détourna progressivement des objectifs de la CEP.

2 – Une politique des plans de paysage en continuité de l'héritage

Pour le ministère : un compromis entre dépenses publiques et valorisation des plans de paysage

L'année 2026 fut marquée par l'absence d'appel à projet plan de paysage. Cette année blanche permit au bureau des paysages de se questionner sur l'ensemble des dispositifs qu'il suivait. Une note avait été d'ailleurs publiée résumant la réflexion du ministère et le fonctionnement de la politique des plans de paysage qui était jugé comme plutôt satisfaisant.

Le ministère considéra que la somme investie chaque année était justifiée au regard des effets de la politique. Avec un budget relativement limité pour l'État, les plans de paysage permettaient à des territoires d'entamer une démarche qui se diffusait de plus en plus après chaque appel à projet. Les retombées en termes de valorisation de l'outil étaient évidentes et les porteurs de projets réussissaient à mobiliser d'autres sources de financement.

Les plans thématiques, quant à eux, permettaient d'approfondir la démarche sur les enjeux de l'énergie et de la biodiversité. Ces trois volets offraient donc à chacun la possibilité de trouver l'outil qui lui convenait.

Conforter l'appel à projet existant à l'échelle nationale

Au regard d'autres dispositifs, le financement de l'appel à projet fut jugé plutôt raisonnable. Le budget constant et l'augmentation du coût de la réalisation des plans de paysage conduisit à sélectionner deux types principaux de territoires dans le volet généraliste. Le premier correspondait aux communes qui par leur échelle réduite ne nécessitaient pas de financements importants. Le deuxième type rassemblait des porteurs de projets en capacité de financer eux-mêmes leur démarche ou de mobiliser des financements extérieurs.

La politique des plans de paysage perdura car elle permettait d'amorcer des projets dans les territoires et qui servaient d'exemple pour l'ensemble du territoire national. Bien qu'il n'y eût pas de véritable animation nationale la méthodologie se précisait au fil de l'eau, à chaque appel à projet.

Pour l'État, cette continuité lui permit de mener un politique du paysage à faible coût. L'animation nationale se résumait à l'organisation des appels à projets et les DREAL conservèrent leur rôle de suivi régional.

Mais sans véritable animation nationale, la politique des plans de paysage se marginalisa au fil des décennies. Sa mise en œuvre ne concernait plus qu'à une partie infime des actions de la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages. L'absence de club national ne permit pas de proposer des fiches méthodologiques et, régulièrement, les mêmes difficultés étaient pointées : difficultés à mobiliser les habitants, à animer la démarche sur le long terme et à traduire opérationnellement les fiches actions.

Une diffusion lente mais réelle

Les profils des lauréats sélectionnés tendaient à s'uniformiser : la place des intercommunalités, des SCoT et des PNR se renforçait chaque année. Globalement le nombre de plans de paysage financés diminua puis stagna. Entre 2040 et 2050 chaque volet (généraliste, transition énergétique et biodiversité) retenait quatre porteurs de projets. Malgré le nombre restreint de lauréats, la politique des plans de paysage entre 2013 et 2055 avait permis de couvrir près de la moitié du territoire national. Les DROM étaient d'ailleurs tous complètement couverts par au moins un plan de paysage.

Certains territoires mobilisèrent de manière successive les différents volets de la démarche permettant à leurs habitants, élus et agents de disposer d'une connaissance approfondie des paysages de leur territoire.

Échecs et réussites d'un territoire

La communauté d'agglomération de Balbec se lança en 2037 dans sa deuxième démarche. L'intercommunalité avait en effet fusionné en 2030 avec deux autres EPCI dont l'une d'elles avait réalisé un plan de paysage sur l'ensemble de son périmètre dix ans plus tôt.

La démarche généraliste, qui avait été soutenue par le ministère, avait permis d'élaborer un ensemble de fiches actions. Bien qu'elles ne fussent pas toutes mises en œuvre, le service environnement de l'intercommunalité pu cependant en traduire certaines : la désimperméabilisation de la cour d'école sur la commune de Verrières, la création d'un premier réseau cyclable traversant le territoire d'est en ouest ou encore la mise en place de l'action « ma rue en fleurs ».

La fusion intercommunale avait produit une réorganisation des services. Le plan n'était alors plus porté et les actions engagées continuèrent d'être mises en œuvre de manière autonome sans que les agents ne fissent référence au plan de paysage. Les autres avaient été mises de côté et oubliées. Le nouvel EPCI s'engagea, suite à la fusion, dans la réalisation d'un PCAET. Ce document ambitieux proposait des objectifs pour le territoire sans que ce dernier ne parvienne vraiment à les mettre en œuvre. Un nouvel élu communautaire qui avait participé en tant qu'habitant à l'ancien plan de paysage généraliste proposa alors, en commission énergie, de réaliser un nouveau plan de paysage à l'échelle du nouvel EPCI sur la question énergétique. La

communauté d'agglomération put alors produire un projet de territoire d'ensemble en intégrant les deux plans de paysage : le premier servit de base pour une approche paysagère globale et le deuxième intégra les traductions issues du PCAET.

Sans réelle volonté politique, le ministère acta une marginalisation du paysage.

3 – Une politique de normalisation des plans de paysage

Le constat d'une politique insuffisamment efficiente

Les premiers appels à projets avaient permis d'identifier les forces et les faiblesses de la démarche avec un recul de plus de dix années. La phase d'expérimentation avait conduit à des exemples de mises en œuvre réussies mais la démarche demeurait cadrée seulement par la circulaire de 1995. Pourtant en 2013, l'appel à projet avait été pensé pour participer à l'élaboration de la loi biodiversité de 2016. Celle-ci n'avait cependant pas donné de valeur juridique aux plans de paysage. Il fallait y remédier en construisant une base législative à cet outil. Le ministère s'appuya alors sur plusieurs constats.

Les EPCI étaient les plus nombreux parmi les lauréats, cela correspondait à la fois à une adéquation entre la circulaire de 1995, qui présentait la démarche comme intercommunale, et à un mouvement global de renforcement des compétences de cet échelon. Les intercommunalités se positionnèrent alors comme les acteurs les plus à même de mener une politique paysagère locale.

Le deuxième constat concernait la mise en œuvre des démarches. De manière générale, les traductions furent jugées insuffisantes à plusieurs niveaux : leur rôle dans la construction des documents d'urbanisme n'était pas systématiquement identifiable les traductions opérationnelles et pédagogiques coûtaient cher et nécessitaient le recrutement d'un animateur qui était rarement maintenu après la livraison de la phase d'étude.

Afin d'entrer dans une nouvelle phase de déploiement, la loi fixa une échelle et une méthode. L'État avait choisi l'EPCI comme cadre puisqu'en effet le grand nombre d'intercommunalités parmi les lauréats de l'appel à projet était considéré comme un signal fort témoignant de la capacité de ces territoires à s'intéresser à la démarche. En se basant sur les constats énoncés précédemment il acta les traductions règlementaires comme objectif principal car elles étaient le seul moyen d'assurer un portage efficace, de s'extraire des aléas propres aux collectivités, et de rendre nécessaire l'appel à un animateur.

Décentraliser la politique nationale

Ces différents constats conduisirent en 2029 au vote de loi qui dota la démarche d'un caractère opposable et la normalisa avec un cadrage méthodologique clair : chaque intercommunalité ou syndicat mixte de SCoT qui se lançait dans la démarche pouvait voir alors sa procédure règlementaire s'alléger. Le plan de paysage pouvait faire office de projet d'aménagement et de développement durable pour les PLUi et de projet d'aménagement stratégique pour les SCoT. Dans ces conditions certains PLUi et SCoT avaient été labellisés « plan local d'urbanisme et de paysage intercommunal » (PLUPI) et « schéma de cohérence territoriale et paysagère » (SCoTeP).

Les lois de décentralisations s'étaient poursuivies à la fin des années 2020. L'Acte IV de la décentralisation avait renforcé le couple région / EPCI. En accord avec cette réforme le ministère avait délégué le financement des démarches de plan de paysage aux régions. Le principe était relativement simple : elles finançaient, les EPCI et syndicats mixtes réalisaient. Cette logique répondait également à la nécessité d'aborder différemment l'application des SRADDET. Les régions produisaient chacune leur appel à projet selon leur rythme (certaines choisirent alors un appel à projet biannuel) et leurs normes. Toutes eurent cependant le même objectif : articuler le plan de paysage avec un outil de planification, les PLUi ou les SCoT.

Les services de l'État n'étaient plus impliqués dans la phase d'élaboration, leur rôle se résumait à animer la démarche à l'échelle nationale. D'ailleurs le bureau des paysages s'était dissout et organisé en deux parties : les missions portant sur la connaissance avaient rejoint le bureau des sites et des espaces protégés tandis que les plans de paysage dépendaient dorénavant du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie. Le rattachement des plans de paysage à ce nouveau service témoignait d'une volonté d'ancrer l'outil dans une logique de planification.

Au sein du bureau une équipe avait pour mission de produire des éléments méthodologiques afin de proposer des déclinaisons de la loi. Ils produisaient par ailleurs une évaluation annuelle permettant de comptabiliser le nombre de démarches engagées à l'échelle nationale. Les agents avaient également élaboré une grille de lecture pour optimiser l'articulation entre plan de paysage et documents d'urbanisme afin d'identifier le degré d'intégration. Un rapport de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable avait compilé plus de dix années de bilans annuels. Il remarqua la très forte imbrication entre paysage et urbanisme dans les documents produits et conclut en se demandant si en définitive ce n'étaient pas les PLUi qui finissaient par influencer la manière de concevoir la démarche du plan de paysage.

Les plans d'action ne furent toujours pas financés, ce fut d'ailleurs à la fois une volonté de l'État et des régions dans leur ensemble. Pour ces acteurs, il était nécessaire d'entretenir la démarche en proposant chaque année des appels à projet sur des actions thématiques ouvertes aux PLUPI. Les territoires pouvaient alors candidater pour obtenir un financement si les actions étaient en cohérence avec leur document.

Localement un objectif de construction des documents d'urbanisme

En près de 30 années les EPCI s'étaient largement mobilisés sur la question des plans de paysage. 82% des démarches avaient été labellisées et elles couvraient la majeure partie du territoire national. En plus des structures intercommunales quelques syndicats mixtes de SCoT s'étaient appropriés les nouveaux SCoTeP y voyant l'opportunité de réaliser un projet de territoire coconstruit.

Tous avaient mobilisé la démarche pour produire leur document d'urbanisme. À l'échelle des intercommunalités cela eu pour effet de stabiliser la présence des paysagistes au sein des structures. Selon une enquête réalisée par l'association « intercommunalités de France » toutes les démarches labellisées avaient pérennisé un poste de paysagiste au sein de leur équipe. L'enquête s'intéressa également au rattachement administratif de ces paysagistes et les réponses mirent en évidence que ces derniers étaient placés dans les services urbanisme et planification et non dans un service transversal.

De manière plus implicite les élus s'étaient plutôt bien appropriés l'outil. La démarche était restée volontaire et, plus que pour produire un nouveau type de document, les élus y voyaient le moyen de renforcer leurs compétences sur le territoire et d'affirmer leur position d'acteurs de l'aménagement. Ils avaient pour beaucoup perçu le caractère fédérateur de la démarche et l'avaient mobilisée pour renforcer l'identité de ces territoires souvent méconnus des habitants.

Le paysage n'avait pas pour autant évolué rapidement. Il avait fallu, pour les territoires qui s'étaient lancés dans ce nouvel appel à projet, attendre la réalisation du plan de paysage puis celle du document de planification pour voir émerger les premières actions. Elles arrivaient petit à petit au gré des projets urbains, chaque nouveau projet étant alors orienté par des enjeux paysagers. Certaines actions plus structurantes financées par des appels à projets thématiques avaient ainsi permis de travailler sur les rivières urbaines ou bien encore sur le sujet des voies vertes.

Les actions opérationnelles demeuraient cependant limitées : elles étaient le fruit de l'application des documents règlementaires et produisaient un paysage modelé au gré des projets qui devaient se conformer au PLUPI.

Cette politique bénéficia principalement aux territoires déjà bien structurés. Il avait fallu en effet avoir la volonté de construire ou de réviser un PLUi. Or dans les territoires ruraux les documents d'urbanisme aux échelles communales perduraient. En effet les cartes communales et le règlement national de l'urbanisme étaient encore bien généralisés. Les métropoles furent les premières intéressées par ces démarches et mobilisaient leurs fonds propres pour mettre en place des plans à l'échelle de leurs territoires. Elles répondaient ainsi à une demande croissante des populations sur la qualité de leur cadre de vie.

À l'inverse les intercommunalités de taille relativement faible ou celles qui n'avaient pas les budgets suffisants la délaissèrent. Les PNR, les associations ou les grands sites de France n'étaient plus éligibles aux appels à projets régionaux et continuèrent

cependant de mobiliser les plans de paysage de manière indépendante à travers leur collectivités partenaires.

Au fur et à mesure des années, une nouvelle carte de France se dessina. Des typologies de plans régionaux commencèrent à émerger : certaines régions étaient complètement couvertes par la démarche des PLUPI, d'autres à l'inverse organisaient des appels à projets biannuels et récompensaient un nombre limité d'opérations en réponse à une volonté politique régionale de limiter le budget de l'appel à projet.

Le cadrage institutionnel des démarches sur des territoires correspondant aux structures intercommunales poussa les agents du ministère à intégrer l'expression « paysage planifié » dans leurs éléments de langage. Le paysage se trouva renforcé dans son rôle de médiateur et les plans de paysage devinrent à la fois des outils pour mener la concertation sur des enjeux territoriaux et une méthode pour construire les volets paysagers des documents réglementaires.

L'exemple d'un plan de paysage au service de la construction d'un projet de territoire

La communauté d'agglomération du pays de Thélème construisit ainsi son plan local d'urbanisme et de paysage intercommunal suite à sa création en 2042. Elle était issue de quatre anciennes intercommunalités qui disposaient chacune de leur propre document d'urbanisme. La volonté de construire un PLUi à l'échelle du nouvel EPCI et de s'en servir pour proposer un projet politique coconstruit avec les habitants poussa les élus à s'orienter vers l'appel à projet plan de paysage.

À la fin de la démarche le Président de l'intercommunalité lista les bénéfices que le territoire avait pu tirer de cette expérience. Premièrement la démarche lui avait paru plus cohérente que celle du PLUi dans son ancienne intercommunalité car il estimait que l'entrée par les perceptions des habitants avait évité de nombreux biais et permis de désamorcer en amont certaines rivalités politiques entre communes. Les agents intercommunaux avaient été largement mobilisés dans la démarche ce qui avait aussi permis de créer un véritable sentiment de cohésion.

Le document final avait été labellisé PLUPI, ce qui pour les élus fut considéré comme une reconnaissance importante qui valorisait l'intercommunalité sur son approche globale des enjeux du territoire. La labellisation avait également permis de candidater à des appels à projet thématiques qui lui permirent de financer le réaménagement de trois centre villes selon les OAP définies dans le document règlementaire.

Cette politique avait fini par inscrire définitivement le paysage dans sa dimension la plus rigide : celle de la planification.

4 – Thématiser les plans de paysage

Le potentiel médiateur comme cœur de la démarche

Les expérimentations menées entre 2013 et 2026 avaient abouti à l'émergence d'une nouvelle démarche : les plans de paysage thématiques. Ils avaient pour but de proposer une entrée précise pour le territoire et permettaient de répondre à un enjeu particulier (la transition énergétique ou la biodiversité) mais par une lecture des paysages. Ces démarches étaient reconnues pour leur capacité à mobiliser le paysage comme un outil de médiation dans la construction des projets de territoire. La mobilisation des acteurs, à l'inverse, était jugée difficile dans les plans de paysage généralistes car certains élus les trouvaient trop flous dans la mesure où la pluralité des enjeux abordés ne permettait pas une approche suffisamment concrète du paysage.

Devant également faire face à une restriction budgétaire, le bureau des paysages fit le constat que ses partenaires (l'ADEME et l'OFB) réalisaient très bien leur mission de financement et d'animation des plans de paysage et que finalement les plans généralistes n'étaient plus le principal levier de l'appel à projet.

La politique nationale organisée autour de la mise en relation des partenaires dans un contexte de déconcentration

En 2028 le ministère fit donc le choix de concentrer la politique des plans de paysage sur les entrées thématiques. Cette approche avait un double intérêt : rendre plus concrète les démarches paysagères en les adossant à d'autres politiques publiques et subventionner les nouveaux plans de paysage par des financeurs extérieurs. Le rôle principal du bureau de paysage fut alors de coordonner l'action des différentes partenaires et de chercher de nouvelles sources de financement. Il menait dans le même temps une politique visant à développer les outils de connaissance du paysage.

Dès l'année 2030 de nouveaux financeurs furent associés : les agences de l'eau proposaient des démarches afin d'agir sur la qualité de l'eau, les chambres d'agriculture financèrent des plans de paysage thématisés « agriculture », la direction générale de la prévention des risques travaillait quant à elle principalement sur les risques d'inondation. Au total plus de vingt thématiques avaient été identifiés, permettant à chacune de financer entre un et six plans de paysage par an. Les volets thématiques proposés permettaient à chaque territoire de pouvoir identifier une problématique qui lui était propre. Selon les territoires et selon le financeur les sommes attribuées étaient variables allant du financement d'une partie du plan à son financement total.

La recherche de partenaire avait même conduit à l'association d'entreprises privées. Des entreprises avaient pris en charge des plans de paysage pour permettre une meilleure intégration de leur sites industriels ou commerciaux dans les paysages. Ces articulations furent ponctuelles mais avaient permis de montrer la potentialité du paysage pour faire dialoguer acteurs économiques, élus et habitants.

À l'échelle nationale l'animation était réalisée par les partenaires, secteur par secteur. À l'échelle régionale les plans - toutes thématiques confondues - continuaient d'être suivis par les DREAL. Elles avaient un rôle d'accompagnement lors de la phase d'élaboration de la démarche. Dans une logique de déconcentration les agents du ministère organisaient à l'échelle régionale des événements permettant aux acteurs des différentes thématiques d'échanger entre eux.

Le paysage était alors mobilisé en aval des différents projets. Les plans permirent de rendre concret une volonté politique ou un choix technique sur un territoire. Les enjeux les plus mobilisés correspondirent notamment au projet alimentaires territoriaux. Le paysage était alors positionné dans un rôle de médiateur pour permettre une adéquation entre problématiques identifiées et aspiration des citoyens. Il jouait le rôle de réceptacle des différents projets afin de « faire atterrir » dans le paysage, des projets issus de la volonté politique.

En proposant des plans de paysage « à la carte » le ministère inscrivait résolument le plan de paysage comme un outil adaptable.

Une profusion de démarches à l'échelle locale

La politique des plans de paysage thématique se déploya alors fortement dans les territoires. Ainsi les plans de paysage transition énergétique continuèrent d'être déployés aux échelles des EPCI ou des SCoT, les plans de paysage *eau* furent calqués sur l'échelle des bassins versants et les plans de paysages *agriculture* correspondaient aux échelles départementales.

Les plans de paysage *transition énergétiques* furent les plus mobilisés. Chaque PCAET avait été traduit au fur et à mesure des années par un plan de paysage. Le financement conséquent de chacun des projets avait permis une mise en œuvre efficace et le financement de certaines actions rendait visible leurs effets sur les paysages. Comme pour tous les volets thématiques, la condition de leur mise en œuvre était cependant l'existence au préalable d'un projet qu'il s'agissait alors de traduire dans l'espace.

Le ministère se félicita de cette politique de mise en réseau à l'occasion de l'événement célébrant les 30 ans du premier appel à projet plan de paysage en 2043. Cette évolution de la politique avait produit des plans mieux financés et adaptés aux enjeux de chaque porteur de projet.

L'entrée thématiques souffrait cependant d'une critique récurrente : le paysage avait perdu sa capacité à agir en transversalité. Les plans de paysage étaient devenus des documents tout aussi techniques que les projets qu'ils étaient censés rendre appropriables par le plus grand nombre. Certains territoires étaient d'ailleurs couverts par 14 plans de paysage ! Bien que cet exemple soit exceptionnel, il reflétait bien une réalité : les deux tiers des plans de paysage se superposaient avec au moins une autre démarche. La mobilisation des citoyens était devenue variable, le journal Ouest France du 13 décembre 2039 rapportait le témoignage d'un habitant qui, après avoir participé à quatre plans différents, commençait à se lasser…

Deux exemples de thématisations nouvelles

L'appropriation des plans de paysage par les sociétés privées

Dans le cadre des mesures sur le crédit d'impôt, la société Orénoque finança un plan de paysage pour la communauté de communes de Plassans. Ce géant français du commerce en ligne cherchait ainsi à développer une plateforme logistique, un data center et des immeubles de bureau. Il proposa à l'intercommunalité de financer intégralement le plan de paysage pour les trois communes situées à l'Ouest du territoire.

L'État encouragea la démarche qui selon lui représentait un exemple de la diversité des champs d'action des plans de paysage. Malgré les efforts du bureau d'études en paysage pour mobiliser les habitants des trois communes, la démarche suscita de nombreuses oppositions. Des citoyens se mobilisèrent hors du cadre du plan de paysage pour manifester leur opposition, ils estimaient que même concerté le projet n'avait pas lieu d'être et que, selon eux, le paysage ne devait pas être un prétexte pour accompagner la destruction de leur cadre de vie

Le paysage au service des usages

Le plan de paysage des sports de l'agglomération Mégremut était issu d'un financement proposé par l'agence nationale du sport. L'approche reposa sur la volonté de proposer un plan à l'échelle de l'intercommunalité pour favoriser et faire émerger toutes les formes de pratiques sportives. Le plan de paysage permit ainsi de structurer les infrastructures sportives des différentes communes. Il fut aussi l'occasion de repenser l'ensemble des voies de circulation pour proposer systématiquement un mode de déplacement actif pour les différents itinéraires.

D'une certaine manière l'action politique témoigna d'une certaine forme de désengagement vis-à-vis du paysage l'inscrivant définitivement dans des politiques sectorielles.

5 - Expérimenter : recentrer le financement sur des nouveaux plans expérimentaux

Le constat d'une uniformisation des démarches

En 2026 le bureau des paysages se félicita du nombre élevé de démarches menées depuis la création de l'appel à projet en 2013. Les succès des traductions règlementaires des plans de paysage aux échelles intercommunales ainsi que le potentiel médiateur des plans de paysage thématiques démontraient la solidité de l'outil. Il constata cependant une tendance à l'uniformisation des démarches. En effet les jurys qui s'étaient succédé avait cantonné les plans de paysage dans un cadre relativement contraint en cherchant à vouloir articuler les démarches avec des documents règlementaires existants.

Ces démarches avaient réussi à s'ancrer dans les politiques locales car, les collectivités territoriales étaient à même de mobiliser les plans de paysage sans qu'il ne fût nécessaire de conserver un portage national. Malgré ces succès, le paysage demeurait un angle mort de la politique national et les plans de paysage, à travers l'appel à projet, étaient perçus comme un moyen efficace pour valoriser les démarches paysagères dans leur ensemble.

Les agents du ministère estimaient par ailleurs que la principale force des plans de paysage était de répondre à des problématiques que la puissance publique ne parvenait pas à résoudre. L'enjeu pour le ministère fut alors d'orienter l'appel à projet vers des nouvelles formes d'expérimentations dans l'objectif de révéler toutes les potentialités de l'outil.

Une politique nationale centralisée

À partir de 2027 une nouvelle orientation de la politique des plans de paysage fut donc annoncée. L'appel à projet de la même année détailla les attentes nouvelles du bureau des paysage et un nombre restreint de lauréats fut retenu par le jury.

Les territoires furent sélectionnés selon l'originalité de leur démarche qui devait concerner des thèmes jusqu'alors non abordés. La somme versée pour la réalisation du plan avait été augmentée et pouvait couvrir jusqu'à la totalité du coût de certaines démarches, un deuxième financement était désormais octroyé pour la réalisation des fiches actions.

En contrepartie l'appel à projet stipulait qu'un animateur devait être dédié à temps plein à la démarche. Il était également demandé qu'en plus d'un marché avec un bureau d'étude, un partenariat avec une école de paysage devait être noué. Cet aspect répondait à l'objectif d'expérimentation : en associant un territoire, des professionnels du paysage, des étudiants et des chercheurs, la démarche pouvait alors être documentée et servir de retour d'expérience. Enfin, les plans durent mobiliser systématiquement un « conseil du paysage »[116]. Ce dernier aspect couplé à l'animation locale des démarches permit d'aboutir à l'élaboration de nouveaux indicateurs de réussite et donc à une évaluation qualitative de chacun des projets.

À budget global constant, l'augmentation de l'enveloppe distribuée par lauréat avait conduit, à réduire le nombre de territoires sélectionnés. L'accompagnement par les DREAL fut allégé car le faible nombre de lauréats par année rendait possible le suivi en direct par le bureau des paysages. Même si l'appel à projet fut ouvert à toutes les candidatures, les intercommunalités ne furent pas retenues durant les premières années car le jury estima que ces dernières n'avaient pas besoin d'un soutien ministériel pour mettre en œuvre leur projet.

[116] Voir la partie 3 du chapitre 1 de la partie 3.

Localement des plans de paysage au service de l'innovation territoriale

Après 30 années d'expérimentations, le recentrage du financement sur des plans de paysage innovants produisit un ralentissement du nombre de cas financés. Ils furent moins nombreux mais mieux financés et permirent de faire émerger des démarches novatrices. Les types de porteurs furent plus variés et correspondirent à des associations de citoyens, d'élus ou bien encore des fondations.

Ces démarches expérimentales furent jugées très efficaces par le ministère. Elles ne concernèrent pourtant que très peu de structures et la plupart n'avaient d'ailleurs aucune compétence propre en aménagement du territoire. Le financement important de chaque démarche, la présence d'une animation et l'appui direct de l'État aboutissaient la plupart du temps à la signature d'une charte d'engagement. Le financement d'une grande partie des actions, assuré par le ministère, permit une mise en œuvre relativement efficace des de ces dernières.

Des thématiques jusqu'alors marginales avait été abordées à l'image des « *plans de paysage de l'après-neige* » dont le l'objectif fut de trouver des solutions à la reconversion des anciennes stations de ski. Fréquemment les plans furent portés à l'échelle d'une unité paysagère unique. Transversaux aux communes et souvent sur des intercommunalités différentes, ils permirent d'identifier des enjeux précis sur un territoire. Ils offrirent la possibilité de renforcer la transversalité de l'action entre les services d'une même structure mais aussi entre des structures administratives différentes.

Des exemples pour repenser le lien entre paysage et aménagement du territoire

Un plan de paysage multiscalaire pour les Jeux olympiques

Le département d'outre-mer de la Syrte mena une des démarches les plus abouties. Avec l'organisation des Jeux Olympiques en 2036, l'objectif fut de préparer en dix années cet événement international dans un département considéré comme sous doté en équipements publics. La ville d'Orsenna, préfecture et collectivité porteuse, proposa alors un plan de paysage en plusieurs temps en lien avec le conseil départemental. Il s'agissait d'abord de réaliser une démarche à l'échelle de chaque intercommunalité. Sept bureaux d'études intervinrent dans chacun des EPCI et firent émerger, avec les « conseils du paysage » intercommunaux, des objectifs de qualité paysagère et des plans d'actions. Dans un deuxième temps un nouveau bureau d'études réalisa, à l'échelle du département, une synthèse des différents plans afin d'aboutir à un plan départemental. Les différents conseils proposèrent alors aux Maires, aux Présidents des intercommunalité et au Président du département ce plan finalisé qui fût validé par les élus.

Dans un troisième temps, les bureaux d'études furent remobilisés afin d'établir des plans guides pour chaque commune, assortis d'une fiche action. Cette dernière phase de travail qui dura plusieurs mois fut la plus chronophage, il fallait point par point, avec les élus et surtout les services de l'État identifier quelles actions dépendant de quel

acteur. Vingt ans après la fin des JO, la démarche continue de vivre, l'animation se poursuit en faisant dialoguer en permanence les trois échelles : communale, intercommunale et départementale.

Pour un paysage accessible

Le plan intitulé « *paysage accessible* » est un des exemples les plus médiatisés. La commune de Montsou, dans le cadre de la mise en accessibilité de son territoire, utilisa cet outil afin de repenser l'ensemble de ses aménagements pour les personnes porteuses de handicaps. En lien avec les associations locales, elle put repenser ses espaces publics à destination de tous leurs usagers. L'éclairage public et la signalétique, les belvédères, les cheminements piétons furent repensés pour valoriser un paysage qui n'était plus abordé seulement sous l'angle des perceptions visuelles. Cette démarche permit une émulation au sein de la ville qui fut labellisée « *ville accessible* » par l'ONG Handicap international.

Le plan de paysage archipel

Le plan de paysage porté par les Voies Navigables de France (VNF) fut également une expérience atypique et marqua le début d'une nouvelle forme de déploiement de la démarche. Nommé *plan de paysage des iles fluviales*, il avait pour but de réaliser une seule démarche répartie sur différents sites sélectionnés pour leurs enjeux spécifiques à l'échelle nationale. À la différence des autres démarches, il ne portait pas sur un territoire d'un seul tenant mais sur un archipel éclaté sur tout le territoire français. En mobilisant les outils numériques, les paysagistes purent réaliser une concertation avec les populations sur l'ensemble des îles fluviales, et parfois de manière simultanée. La démarche permit alors d'établir, sur les 15 sites retenus, des OQP communes (résilience face aux risques, activité économiques…) et proposa des actions plus ou moins transversales aux sites. La fiche « pour des iles nourricières » incitait les éleveurs à faire pâturer leur bovin dans les iles concernées par les prairies fluviales.

Le paysage devint alors une politique innovante mais faiblement appropriée à l'échelle nationale.

6 – Intensifier la politique des plans de paysage

La nécessité d'aborder les politiques publiques dans leur ensemble

Entre 2025 et 2030, des lauréats avaient continué d'émerger grâce à l'appel à projet. Leur nombre avait même légèrement augmenté chaque année et la participation de l'OFB et de l'ADEME démontrait la grande adaptabilité de l'outil. En 2030, à l'occasion des 30 ans de la convention européenne du paysage, le gouvernement français décida d'intensifier la prise en compte du paysage dans les politiques publiques. Il présenta

alors son « Plan paysage » dont l'objectif était de redonner un nouveau souffle aux outils pour la prise en compte du paysage dans l'action publique.

Pour le gouvernement, le paysage devait être abordé comme une porte d'entrée sur les questions de transitions. Le ministère de la transition écologique avait d'ailleurs à cet effet été renommé « ministère des transitions et du paysage » à l'occasion du remaniement gouvernemental de 2029.

Les sujets sociétaux qui avaient émergé à la fin des années 2020 étaient nombreux. Les questions de la disponibilité et de la montée des prix de l'énergie étaient devenues une préoccupation sociale importante et nécessitaient de proposer un nouveau modèle énergétique. La fréquence des catastrophes « naturelles » ainsi que la raréfaction de certains produits alimentaires avaient abouti à des revendications citoyennes importantes accentuant une crise de la démocratie.

Il fallut réfléchir globalement à toutes ces questions. Le remaniement de 2029 avait propulsé l'ancienne Ministre de la transition écologique à la tête du gouvernement. Convaincue par l'approche paysagère, elle avait été à l'initiative d'États généraux du paysage. Cette nouvelle orientation avait été critiquée par l'opposition qui y voyait un moyen pour le gouvernement ne pas aborder les sujets de front. La réponse de la première Ministre fut que cette approche offrait la possibilité, au contraire, d'aborder les sujets dans leur ensemble et de produire une réponse cohérente.

Trois types de plans pour répondre aux enjeux des territoires

Le « *plan paysage* » national aboutit à une profonde modification de la politique des plans de paysage. Premièrement le caractère volontariste de la démarche avait été conservé car le nouveau ministère des transitions et des paysages ne voulait pas en faire une contrainte pour les territoires. Trois volets avaient été proposés : les plans de paysage généralistes, les plans de paysage thématiques et les plans de paysage expérimentaux.

Les plans de paysage généralistes pouvaient être réalisés à des échelles variables, en abordant les territoires dans leur ensemble. Charge ensuite aux paysagistes de faire ressortir des enjeux propres, à la manière des démarches portées suite aux premiers appels à projets dans les années 2010. Les lauréats devaient s'engager à recruter un animateur et se voyaient ensuite attribué une enveloppe correspondant à 70% du budget de l'étude. Une fois cette première phase terminée, les DREAL en charge du suivi des plans de paysage attribuaient une deuxième subvention destinée au financement du poste d'animateur pour une période de trois ans et à la réalisation d'une partie des actions.

Les plans de paysage thématiques continuèrent également d'être financés par d'autres partenaires. En plus de l'OFB et de l'ADEME, de nouveaux financeurs étaient venus compléter le dispositif. Chaque année des plans de paysage *transition énergétique*, *gestion de l'eau* ou encore *risques* étaient réalisés et ce nombre s'accroissait au fur et à mesure. Les plans de paysages dits intercommunaux étaient quant à eux financés par le bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de

vie. La volonté d'articuler plan de paysage et PLUi était alors considérée comme une sorte de thématisation aboutissant à une nouvelle modalité de PLUi : les plans locaux d'urbanisme et de paysage intercommunaux.

Les plans de paysage expérimentaux correspondaient au troisième type. Le jury retenait dans cette catégorie les candidatures qui lui semblaient novatrices dans leur approche du paysage. En plus de recourir à un bureau d'études, la condition était d'établir un partenariat avec une école de paysage. Ces démarches mêlant professionnels, étudiants et chercheurs étaient l'occasion de développer de nouvelles approches et d'enrichir la boite à outil du paysage. Le financement intégral de ces plans était assuré par le ministère et permettait de réaliser l'étude, de recruter un animateur et de réaliser une partie des actions.

L'animation nationale était assurée par le club plans de paysage. Il pilotait une rencontre annuelle des porteurs de projets à l'échelle nationale et une deuxième rencontre dans chaque région. Ces moments permirent des retours d'expériences et des échanges entre territoires. Tous les six mois une lettre d'information était diffusée afin de témoigner de l'avancée de chacune des démarches, et des fiches méthodologiques furent proposées.

Ce triptyque : généraliste, thématique et expérimental permit en un peu plus de 20 ans l'émergence de près de 1000 plans de paysage. La 20ème rencontre nationale du club révéla les effets du *plan paysage* lancé en 2030. En plus de la couverture presque totale du territoire par les plans de paysage, l'enquête de l'observatoire du paysage réalisée pour l'occasion mit en évidence la forte acculturation des élus au paysage. La nouvelle politique des plans de paysage permit de renforcer la transversalité au sein des services de l'État. Lors de son discours d'introduction le Ministre résuma l'action en expliquant que les plans de paysage avaient été mis en œuvre pour décloisonner les politiques sectorielles dans les territoires, que non seulement ils avaient rempli leur mission mais qu'ils avaient également permis de cultiver la transversalité au sein même du ministère.

Les plans de paysage devinrent donc le fer de la lance de la politique des paysages en France. En cherchant à recentrer son action sur les objectifs de la CEP, la volonté du ministère fut véritablement de faire en sorte que tous les paysages puissent être concernés. C'est pourquoi les plans de paysage généralistes s'adressaient prioritairement aux territoires qui n'avaient pas encore conduit de plans de paysage afin de renforcer leur culture du paysage. Les plans thématiques s'adressaient davantage aux territoires qui avaient déjà mise en place une démarche où qui, à l'image des PNR ou des grands sites de France, disposaient de charte ou de projet de territoire déployant déjà l'approche paysagère. Les plans expérimentaux quant à eux s'adressaient à tous les territoires y compris sans périmètre administratif précis (les associations étaient nombreuses solliciter ce troisième volet).

Le slogan retenu pour qualifier la politique des plans de paysage fut : *généraliser, territorialiser, innover*. En effet ces trois volets avaient été pensés comme un ensemble. Les territoires expérimentaux participaient ainsi à alimenter les démarches généralistes et thématiques. Le succès de l'expérimentation *plan de paysage des*

risques avait d'ailleurs abouti, deux ans après sa livraison, à la proposition d'un volet *adaptation aux risques,* financé par la Direction générale de la prévention des risques.

Cette politique avait également bouleversé l'ensemble des plans et programmes nationaux, raison pour laquelle une grande partie d'entre eux furent supprimés et fondus dans l'appel à projet plans de paysage. Ce remodelage avait permis d'orienter les financements publics vers la nouvelle politique du paysage. Le bureau des paysages avait vu ainsi son budget augmenter et agissait comme chef de file de l'ensemble de la DHUP.

Le plan paysage plus globalement avait donc permis de faire entrer le thème du paysage dans toutes les politiques publiques et la profession des paysagistes s'en trouva renforcée. L'objectif de disposer d'une école de paysage par région administrative fut atteint en 2042. L'école du paysage de Saint-Brieuc proposait d'ailleurs un double diplôme d'ingénieur paysage-urbaniste.

Localement, une massification des plans de paysage

En quelques années le territoire fut presque recouvert intégralement par les plans de paysages. Ils étaient considérés par les élus locaux comme un moyen de faire de la politique autrement. Les conseils du paysage, associés à chaque démarche, étaient apparus dans toutes les intercommunalités et sous-tendaient une nouvelle approche de la démocratie locale. Néanmoins certains élus les percevaient en doublon des conseils municipaux, d'autres n'arrivaient pas à mobiliser les habitants pour créer une réelle participation et certains citoyens jugeaient les effets trop lents et peinaient à se mobiliser.

Malgré ces freins, le cadre de vie avait été profondément changé en 30 années. La décarbonation totale, l'objectif atteint du « zéro artificialisation nette » ou bien la revitalisation de certains territoires en déclin démographique aboutirent à des paysages à la fois nouveaux et préservés. Bien qu'il fût difficile de déterminer le rôle précis des plans de paysage dans leurs transformations, les élus témoignaient de leur attachement à une démarche qui était devenue la condition du bien vivre ensemble sur un territoire.

Cependant le nombre important de superposition de démarches devenait très élevé à tel point que certains élus proposèrent une réforme afin de ne conserver qu'un seul plan par territoire. Le débat à l'Assemblée autour de cette proposition eut du mal à aboutir et le projet de loi fut abandonné.

L'exemple de la mobilisation totale des plans de paysage

La communauté de communes Sarrance fut lauréate de l'appel à projet 2036. Elle avait réalisé un plan généraliste sur la totalité de son territoire. Le financement reçu dans le cadre de l'appel à projet lui avait aussi permis de recruter une animatrice. Trois ans après la livraison du document les élus avaient fait le choix de pérenniser le poste pour continuer à faire travailler les différentes directions en transversalité.

L’intercommunalité avait fait le choix de candidater 8 ans plus tard, en 2044 au volet thématique *alimentation*. Le défi fut plus important car les compétences de l’intercommunalité étaient limitées dans ce domaine. Le PAT avait été élaboré trois ans plus tôt et, devant les défis que représentaient la question alimentaire, le plan de paysage était considéré comme un moyen d’y répondre.

Le conseil du paysage fut à nouveau mobilisé pour aider à ce que la démarche permît de travailler sur l’ensemble des thématiques, de la production à la consommation. Le deuxième plan de de paysage fut vécu comme la continuité du premier. La nouvelle démarche permis en effet d’approfondir l’objectif de qualité paysagère établi en 2038 :« *renforcer les paysages nourriciers* ». Le travail avec les représentants des syndicats agricoles et la SAFER permit de mettre en place un plan local de production alimentaire. En agissant sur la production, la transformation et la consommation alimentaire, le plan de paysage avait ainsi pu marquer durablement les paysages : les plantations de haies, la création d’une filière bois énergie, la mise en place d’une cuisine centrale, le développement des circuits courts étaient autant d’actions jugées réussies par les habitants.

L’État fit du paysage un axe central de sa politique territorial à même d’affronter les enjeux de la deuxième moitié du XXI^{ème} siècle.

7 – Une lecture transversale des scénarios

La dernière partie de ce chapitre met en perspective les pistes explorées précédemment. Nous quittons à présent le mode narratif pour proposer une lecture croisée des différents scénarios.

71 – Un portage politique plus ou moins fort de la part de l'État

Ces six pistes de réflexions proposent une lecture graduelle de la politique des plans de paysage, depuis le scénario 1 centré sur une absence totale de portage national jusqu'au scénario 6 proposant une intégration complète et transversale de la politique des plans de paysage par l'État (cf. ci-dessous).

Tableau 21. Des scénarios reflets de l'engagement de l'État dans la prise en compte des paysages. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026.

	Scénario 1 : Abandonner	**Scénario 2 : Continuer**	**Scénario 3 : Normaliser**	**Scénario 4 : Thématiser**	**Scénario 5 : Expérimenter**	**Scénario 6 : Intensifier**
Animation de la politique	Plus d'animation nationale	Bureau des paysages, partenaires et DREAL	Conseils régionaux	DREAL	Bureau des paysages	Bureau des paysages et partenaires
Financeur	Aucun financement	Bureau des paysages et partenaires	Conseils régionaux	Partenaires selon les thématiques	Bureau des paysages	Bureau des paysages et partenaires
Type de territoire concerné	Tous les territoires sont libres de s'approprier la démarche	Tendance à une uniformisation de lauréats : EPCI	EPCI et SCoT	Multiples mais prioritairement les EPCI	Multiples mais prioritairement les territoires transversaux	Tous
Rapport au projet de territoire	Multiples	Multiples	Construction des documents de planification	Traduction paysagère des documents de projet	Mise en projet des territoires en parallèle des institutions	Multiples
Évaluation	Pas d'évaluation nationale	Pas d'évaluation nationale	Par la labellisation des documents de planification	Par les projets de paysage	Qualitative par les habitants et les chercheurs	Multiples

Les différents scénarios mettent en évidence trois grandes postures de l'État vis-à-vis de la politique des plans de paysage.

Dans les scénarios 1 et 2, la posture de l'État est un désengagement total ou progressif. Avec peu ou pas de moyens en termes d'animation ou de financement, les démarches à l'échelle locale sont cantonnées à un rôle d'accompagnement voire de

synthétisation des différentes politiques sectorielles, sans réelle capacité à transformer les paysages.

Le deuxième niveau englobe les scénarios 3 et 4. Il repose sur une restructuration de l'appel à projet marquée par une volonté de normer l'outil selon deux axes, soit en amont d'un projet, pour le construire, soit en aval, pour le mettre en œuvre. L'État s'investit alors de manière indirecte, sans passer par le bureau des paysages mais en décentralisant ses compétences auprès des régions ou en les déléguant à des agences nationales qu'il finance.

Le troisième niveau regroupe les scénarios 5 et 6. L'État se positionne en consolidant la politique des plans de paysage, soit en finançant l'innovation soit en mobilisant l'ensemble des potentialités de chacun des autres scénarios.

72 – Prendre position ?

Quels sont les scénarios qui nous semblent les plus pertinents pour penser l'évolution de la politique des plans de paysage ?

Nous estimons que la politique des plans de paysage constitue une façon de concevoir l'aménagement des territoires sous un angle nouveau : moins technique et plus démocratique que la plupart des autres démarches d'aménagement. Nous croyons donc dans le potentiel de cette démarche bien que les moyens dont elle dispose ne lui permettent pas toujours de prouver son opérationnalité.

Ceci dit, le lecteur a compris que les scénarios 1 et 2 ne sont pas à la hauteur des enjeux des territoires et conduiraient – si ce n'est à la mort lente des paysages – en tout cas à celle des plans de paysage.

Les scénarios 3, 4 et 5 offrent au contraire de fortes potentialités. Ils démontrent différemment comme l'État pourrait s'investir davantage dans la politique des plans de paysage. Ces scénarios produiraient des effets plus forts dans les territoires que la politique actuelle mais chacun d'entre eux conduirait inévitablement à un appauvrissement de la politique actuelle.

C'est pourquoi le scénario 6 nous semble finalement le plus opportun puisqu'il permet de mettre en œuvre les plans de paysage en mobilisant les apports de tous les scénarios. Pour autant il nous semble le moins probable car sa mise en place nécessiterait des moyens importants qui ne semblent pas correspondre à l'actualité politique …

Conclusion du chapitre 2

Nous avons dans ce dernier chapitre adopté une approche prospective pour construire six scénarios de la politique des plans de paysage à l'horizon 2055. Cette approche nous a permis d'identifier une pluralité de trajectoires possibles, des tendances différentes de la politique des plans de paysage. Certaines de ces options pourraient être combinées, laissant entrevoir par exemple une certaine continuité de la politique actuelle avec une dimension nouvelle plus expérimentale.

Ces scénarios ont surtout le mérite de révéler les tensions inhérentes à la politique des plans de paysage : l'investissement de l'État et son rôle de pilote, le niveau de moyens qu'il consent à mobiliser, le ciblage de certains espaces ou au contraire une diffusion générale de la démarche, les diverses modalités d'articulation des plans avec les outils réglementaires etc.

Au final ces scénarios révèlent le caractère politique des plans de paysage, à deux niveaux. Au niveau national ils sont le fruit d'une politique ministérielle répondant à une orientation générale. À l'échelle locale ils sont le résultat d'une appropriation plus ou moins forte et différente de la démarche.

Conclusion de la partie 3

Les plans de paysage sont des démarches reposant sur leur appropriation par des acteurs à l'échelle nationale comme à l'échelle locale. En ce cela ils dépendent des contextes humains. Réaliser un plan de paysage se fait donc au risque (mesuré) de ne pas pouvoir le mettre en œuvre dans toutes ses dimensions.

Le chapitre 1 élargi ce constat en postulant que les effets des plans de paysage sont en partie le fruit des moyens que l'on donne aux porteurs de projets pour les mettre en œuvre. C'est à travers ce prisme que sont établis les scénarios du chapitre 2. En effet, la variable principale qui structure chacune de ces projetions repose sur l'implication plus ou moins forte de l'État dans la politique des plans de paysage.

Porteurs de potentialités mais aussi de limites les plans de paysage sont cependant des démarches suffisamment souples pour s'adapter aux défis que nous avons identifiés. Cet outil en perpétuelle évolution depuis son émergence, il y a plus de 70 ans, a su évoluer selon les contextes politiques et territoriaux, il est ainsi tout à fait probable qu'il continue de le faire.

Conclusion générale

Nous avons abordé la politique des plans de paysage à différentes échelles. À l'échelle nationale, les plans mettent en œuvre à la fois la loi Paysage et les objectifs de la Convention européenne du paysage. Ils sont portés, au sein du ministère de la transition écologique, par le bureau des paysages, qui les initie au travers d'un appel à projets annuel permettant de financer une partie des démarches. À l'échelle régionale, les services déconcentrés du ministère accompagnent les territoires lauréats afin de leur permettre de mettre en œuvre leur démarche. Enfin, à l'échelle locale, les plans de paysage répondent à diverses finalités : appréhender un enjeu spécifique, élaborer ou accompagner un document d'urbanisme, ou faire vivre la démocratie locale. Le déploiement des plans à différentes échelles révèle une politique de mise en réseau : verticalement entre les échelles administratives, et horizontalement à travers les échanges entre porteurs de projets et les divers partenaires de la politique des plans de paysage. Cette recherche visait ainsi à mieux comprendre cette politique, en particulier à travers le double rapport entre plan / projet et paysage / territoire, tant localement que nationalement.

Notre démarche de recherche s'est appuyée sur plusieurs matériaux complémentaires. Les fiches de candidature aux appels à projets nous ont permis de constituer un corpus, de saisir l'ampleur et la nature de ce corpus. Ce premier travail quantitatif a été complété par une enquête qualitative reposant sur des entretiens semi-directifs et des observations de terrain, à différents niveaux : auprès des agents du ministère, des services déconcentrés de l'État, des paysagistes concepteurs, des élus et agents des collectivités, ainsi que des habitants. Ce croisement des points de vue a permis d'appréhender la politique des plans de paysage dans sa mise en œuvre concrète et dans ses traductions locales.

Nous avons ainsi pu montrer que l'État cadre la politique des plans de paysage de manière souple, en proposant une politique incitative et non contraignante. Le rôle central du ministère tend cependant aujourd'hui à s'effacer : s'il pilote les appels à projets, l'animation du réseau en revanche repose de plus en plus sur ses partenaires et sur ses services déconcentrés, même si l'appel à projets demeure néanmoins le moyen de publicisation et de diffusion des plans de paysage. À travers les onze éditions, celui-ci a permis de faire émerger plus de 200 démarches, parfois dans des territoires qui ne se seraient probablement pas engagés sans y être incités. Ce dispositif génère cependant une forme de normalisation : en sélectionnant des territoires selon des échelles privilégiées (notamment l'intercommunalité) et selon des thématiques émergentes (transition énergétique, biodiversité), il oriente les projets pour mieux les articuler avec d'autres politiques territoriales.

Malgré ce cadrage, les territoires lauréats reflètent malgré tout l'hétérogénéité du territoire national, et en assurent une certaine représentativité. Toutefois, la démarche

reste encore confidentielle. La nécessité de mobiliser des financements complémentaires, l'accès à l'information et la disponibilité d'une ingénierie territoriale orientent la politique vers des territoires le plus souvent déjà engagés dans des dynamiques de projet. Cette politique nationale produit des effets différenciés selon les territoires qui la mettent en œuvre, ceci étant renforcé par la grande adaptabilité de l'outil, mobilisable à des échelles variées, du quartier au département, et sur des thématiques diverses. L'analyse menée à l'échelle de la région Pays de la Loire met en évidence différentes les modalités d'appropriation locale. Le rapport au projet de territoire y apparaît structurant, selon quatre types d'articulations : les plans de paysage peuvent servir à synthétiser un projet, à le co-construire, à le matérialiser ou à l'énoncer.

Plus globalement, le plan de paysage se révèle être un espace de médiation favorisant l'appropriation du sujet du paysage par les acteurs et plus largement les habitants. Il permet de faire dialoguer des logiques différentes et de construire des représentations partagées du territoire. Dans certains cas, il constitue une étape préalable à l'émergence de stratégies territoriales, en orientant le projet et en facilitant sa co-construction. Dans d'autres, il joue un rôle plus narratif, permettant d'embarquer les acteurs et leurs imaginaires dans une vision commune. Il peut également intervenir en aval, en synthétisant des actions existantes ou en facilitant leur mise en cohérence. Enfin, il peut servir à incarner matériellement des projets sur le territoire. Dans tous les cas, le plan de paysage ne se substitue pas aux autres outils, mais participe à leur émergence, à leur structuration ou à leur efficacité. Enfin, son caractère expérimental en fait un réservoir de pratiques innovantes susceptibles d'enrichir l'ensemble des politiques publiques territoriales.

Pour autant ce travail présente plusieurs limites. D'une part, il se concentre sur les plans de paysage issus de l'appel à projets ministériel, sans couvrir l'ensemble des démarches existantes. D'autre part, certaines initiatives n'ont pas pu être étudiées, notamment celles abandonnées, soit en cours de processus soit après la production du document, ce qui constitue un réel angle mort de la recherche pour mieux comprendre ces échecs. Une analyse approfondie de ces démarches non abouties permettrait d'identifier mieux les freins à leur mise en œuvre et serait utile pour adapter le cadre national en conséquence. Par ailleurs, les plans de paysage eux-mêmes présentent des fragilités. Leur souplesse méthodologique et la diversité de leurs portages les rendent dépendants des contextes locaux : évolutions politiques, mobilisation des acteurs, ou encore appropriation par les services techniques conditionnent leur réussite.

Penser la politique des plans de paysage sur le long terme suppose également de s'interroger sur son cadre institutionnel. Initialement portée par une équipe convaincue par les atouts de l'entrée paysagère dans l'amélioration du cadre de vie, cette politique doit aujourd'hui trouver de nouvelles modalités d'ancrage et de diffusion. Dès lors, plusieurs options s'offrent aux décideurs publics : renforcer l'outil, le faire évoluer, ou repenser ses modalités d'intégration aux politiques existantes. Notre recherche met en évidence son potentiel tout en soulignant la nécessité d'un accompagnement renforcé et d'une meilleure articulation avec les autres démarches.

Au moment où les contraintes budgétaires semblent, jour après jour, faire reculer les ambitions du ministère de l'écologie, la politique des plans de paysage, plus globalement la politique nationale du paysage et son « bras armé » le bureau du paysage et de la publicité, sont sur la sellette. Cette recherche doctorale aidera-t-elle à éclairer les choix à venir, et qui ne manqueront sans doute pas d'être pris suite à l'élection présidentielle de l'an prochain. Cette échéance pèsera certainement plus que cette réflexion qui a cherché à tirer un bilan et quelques perspectives au sujet des plans de paysage, 30 ans après leur décret d'application.

Bibliographie

Arab, Nadia. 2018. « Pour une théorie du projet en urbanisme ». *Revue européenne des sciences sociales*.

Augustin Berque, Michel Conan, Pierre Donadieu, Bernard Lassus, et Alain Roger. 1994. *Cinq propositions pour une théorie du paysage*. Champ Vallon.

Bachimon, Philippe, Pierre Dérioz, et Annes-Elisabeth Laques. 2004. « Forme et paysage. Forme et paysage (contribution écrite au colloque), 2004, Avignon, France. »

Balibar, Justine. 2021. *Qu'est-ce qu'un paysage*. Vrin.

Barraqué, Bernard. 1985. *Le paysage et l'administration*. Ministère de l'environnement.

Barrière, Olivier. 2012. « Le paysage façonné par le droit, entre la rationalité du droit positif et l'empirisme culturel juridique ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, en ligne* Hors-série 14.

Bédard, Mario, Collectif. 2009. *Le paysage : Un projet politique*. Presses de l'Université du Québec.

Begue, Angélique. 2022. « Étude des représentations sociales du paysage ». Thèse.

Berque, Augustin. 2000. *Médiance, de milieux en paysages*. Belin.

Berque, Augustin, Michel Conan, et Pierre Donadieu. s. d. *Cinq propositions pour une théorie du paysage*. Champ Vallon.

Bertrand, Claude, et Georges Bertrand. 2014. « Projet de paysage ou projet de territoire ? Un enjeu pour les réseaux de paysage ». *Sud-Ouest européen*, n° 38: 9-16.

Bertrand, Georges. 1978. « Le paysage entre la Nature et la Société ». *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, 239-58.

Besse, Jean-Marc. 2018. *La nécessité du paysage*. Parenthèse.

Bonnefous, Marielle. 2016. « Objectifs et conduite d'un Plan de paysage et de sa concertation : cas de la Communauté de Communes de Rohrbach-lès-Bitche ». Mémoire de fin d'étude.

Boutinet, Jean-Pierre. 2005. *Anthropologie du projet*. PUF.

Briffaud, Serge, et Bernard Davasse. 2018. « Pourquoi et comment mettre l'énergie en paysage ? » *Urbanisme* Les nouveaux paysages de la transition énergétique, Hors-série (n° 64): pp 52-53.

Brunet, Roger, Robert Ferras, et Hervé Théry. 1993. *Les mots de la géographie*. GIP reclus et la Documentation française.

Carré, Juliette, et Bernard Davasse. 2010. « Paysage, évolutions paysagères et stratégies d'action en territoire montagnard. Les cas comparés des hautes vallées du

Gave de Pau et du Vicdessos (Pyrénées centrales) ». 135e congrès du Comité des travaux historiques et scientifiques (CTHS) " Paysages ".

Chambelland, Benjamin, Bernard Davasse, et Camille Noûs. 2022. « aysage(s) en partage. Vingt ans de médiation paysagère entre théorie et pratique : bilan et perspectives ». *Projets de paysage*, nº 26.

Claire Delpech. 2023. *ZAN : la sobriété foncière au service du projet de territoire*. Juin 2023. Intercommunalité de France.

Clément, Gilles. 2020. *Manifeste du tiers-paysage*. Éditions du commun.

Dagognet, François. 1993. Mort du paysage ?. Champ Vallon.

Dauvergne, Pierre., et al. s. d. « Le Centre national d'étude et de recherche du paysage (1968-1979) : Inventer des méthodes pour projeter le grand paysage ». *Le paysage est un projet* 1.

Davasse, Bernard, et Dominique Henry. 2015. « le paysage au coeur des projets de territoire ». Réseau aquitain du paysage.

Davasse, Bernard, Jean-Paul Métaillié, Juliette Carré, et Didier Galop. 2008. « Le paysage dans tous ses états. Trente ans de recherches et d'actions publiques dans les Pyrénées. » Les rencontres de l'abbaye d'Arthous.

Davodeau, Hervé. 2003. « La sensibilité paysagère à l'épreuve de la gestion territoriale ». Thèse.

Davodeau, Hervé. 2011. « La dimension spatiale de l'action paysagère ». *Annales de géographie*, nº 679: 246-65.

Davodeau, Hervé. 2013. « Le paysage a-t-il imposé sa loi ? », Projets de paysage [En ligne]

Davodeau, Hervé. 2019. « L'évaluation du paysage, premier acte des politiques paysagères ». *Projet de paysage*, nº 2.

Davodeau, Hervé. 2021. *L'action paysagère*. Quae.

Debarbieux, Bernard. 2007. « Actualité politique du paysage ». *Revue de géographie alpine*, nºs 95-4 : 101-14.

Delbaere, Denis. 2016. « Le planant planisme de la plaine ». *Projets de paysage*.

Delbaere, Denis. 2021. *Altérations paysagères*. Parenthèse.

Demauve, Rémi. 2004. « Un plan de paysage à l'échelle communale : application à une commune du Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne ». Mémoire.

Dérioz, Pierre. 2013. « La place du paysage dans l'action des parcs naturels régionaux depuis la loi Paysage (1993) ». *Projets de paysage*, nº 9.

Déry, Steve. 2012. « Le paysage comme ressource ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, en ligne*.

Després, Laure. 2019. « Une planification écologique et sociale : un impératif ! » *Actuel Marx*.

Direction de l'Architecture et de l'urbanisme. 1993. « Plans de paysage, repères 1993 ».

Donadieu, Pierre. 2002. *La Société paysagiste*. Actes Sud / ENSAP. Arles.

Donadieu, Pierre. 2012. *Sciences du paysage entre théorie et pratiques*. Lavoisier. Tec et Doc.

Donadieu, Pierre. 2019. « Quel bilan tirer des politiques de paysage en France ? » *Projet de paysage*, n° 2.

Donadieu, Pierre, et Elisabeth Mazas. 2002. *Des mots de paysage et de jardin*. Educagri.

Donadieu, Pierre. 2014. *Paysages en commun*. Presses universitaires de Valenciennes. Contrées et concepts. Valenciennes.

Ducos, Jean-Pierre. 2015. « L'efficacité environnementale des documents d'urbanisme : les Schémas de Cohérence Territoriale ». Thèse.

Dugua, Benoit. 2006. « Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise ». Grenoble Alpes.

Emeriau, Justine. 2022. « 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 ? » Mémoire.

Emsellem, Karine, Sophie Liziard, et Floriane Scarella. 2012. « La géoprospective : l'émergence d'un nouveau champ de recherche ? » *L'Espace géographique* (Paris) 41 (2) : 154-68.

Erwan, Le Bot. 2021. *Le projet de territoire, un outil qui a du sens*. Intercommunalités Édition. Janvier. Intercommunalités Édition.

Ferretti, Frederico. 2009. *La vérité du regard : l'idée de paysage chez Elisée Reclus*. Projet de paysage, n° 2.

Ficheau, Claire. 2021. « Quelles démarches de projet mettre en place pour mieux croiser paysage et participation dans un projet de territoire ? » Mémoire.

Folinais, Cécile. 2005. « Plans de paysage, éléments de bilan ». Rapport de stage.

Folléa, Bertrand. 2001. *Guide des plans de paysage, des chartes et des contrats*. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Folléa, Bertrand. 2019. *L'archipel des métamorphoses*. Parenthèse. La nécessité du paysage. Marseille.

Gauché, Evelyne. 2015. « Le paysage à l'épreuve de la complexité : les raisons de l'action paysagère ». *Cybergeo: European Journal of Geography, en ligne*.

Géoconfluence. *Territoire de projet, projet de territoire*.

Georges, Pierre. 2004. *Dictionnaire de la géographie*. PUF. Paris.

Gorgeu, Yves, et Catherine Jenkins. 1995. *La charte paysagère : outil d'aménagement de l'espace intercommunal*. La Documentation Française ; Caisse des Dépôts et Consignations.

Guittet, Caroline, et Le Dû-Blayo. 2013. « Les photographies du paysage : quelles analyses des dynamiques paysagères ? » *Projets de paysage*, nº 9.

Hatton, Clarence. 2020. « Note de lecture Les Projets. Une histoire politique (XVIe – XXIe siècles) ». *Flux*.

Héard, Pauline. 2015. « Quels apports d'une démarche de Plan de Paysage aux enjeux des espaces agricoles d'un territoire ? Le cas d'une communauté de communes béarnaise ». Mémoire de fin d'étude.

Juin-Rialland, Cécile. 2009. « De la géographie rurale à l'analyse des paysages : le témoignage d'un chercheur ». *L'Information géographique* (Paris) 73 (1): 17-29.

La fabrique écologique. 2023. « Réussir la transition écologique par l'approche paysagère ».

Labat, Didier. 2013. « Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux. Thèse de doctorat. »

Labat, Didier. 2018. « Les politiques paysagères des documents d'urbanisme sont-elles évaluables ? » *Projets de paysage*.

Labat, Didier, et Gaelle Aggeri. 2013. *La loi paysage a-t-elle eu un impact sur la planification territoriale ?* nº 9.

Le plan de paysage, outil de gestion à moyen et long terme. 1996. Lien Horticole Édition. Décembre 5. Lien Horticole Édition.

Leconte, Louise. 2019. « L'action paysagère en France et en Allemagne ». Thèse.

Lemoine, Jean, Yves Steff, Jean Grelon, et Pierre Raimbault. 1994. « Plan de paysage de la vallée de la Sèvre nantaise ».

Leuquin, Bernard. 2002. *La politique d'aménagement du territoire, racines, logiques et résultats*. Presses Universitaires de Rennes. Espace et Territoire. Rennes.

Lévy, Jacques, et Michel Lussault. 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Belin.

Luginbühl, Yves. 2001. *La demande sociale de paysage*. Conseil national du paysage, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, séance inaugurale.

Luginbühl, Yves. 2012. *La mise en scène du monde*. CNRS éditions.

Luginbühl, Yves. 2015. *Biodiversité, paysage et cadre de vie*. Victoires éditions. Paris.

Magnaghi, Alberto. 2023. « Dominer la terre ou la ménager ? » *EcoRev'* 55 (2): 13-20.

Massicotte, Guy. 2008. *Sciences du territoire, perspectives québecoises*. Presses de l'Université du Québec. Québec.

Merlin, Pierre, et Françoise Choay. 2005. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. PUF. PUF.

Mezziouane, Abdellah. 2003. *Conduite et évaluation d'un projet de territoire*. La lettre du cadre territorial.

Moine, Alexandre. 2002. « La notion de pays préfigure-t-elle l'émergence d'une nouvelle collectivité territoriale ». In *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Presses Universitaires de Rennes. Espace et Territoire. Rennes.

Moquay, Patrick. 2009. « Chapitre 9 - Défis de la territorialisation de l'intervention publique pour les services de l'État ». In *Politiques agricoles et territoires*. Update Sciences & Technologies. Éditions Quæ. Cairn.info.

Moquay, Patrick, Olivier Aznar, Jacqueline Candau, Marc Guérin, et Yves Michelin. 2007. « Chapitre 5 - Une typologie des interventions intercommunales en matière de paysage ». In *Paysages : de la connaissance à l'action*. Update Sciences & Technologies. Éditions Quæ. Cairn.info.

Moreau, Frédéric. 1996. « Plan d'aménagement paysager d'ensemble du district du val de Noye, mémoire de fin d'étude ».

Muxel, Anne. 2007. « L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ? » *Pouvoirs* (Paris) 120 (1): 43-55.

Olszak, Nicolas, François Benech, et Vallejo. 2020. *Articuler SCoT et PLU(i)*. Fédération nationale des SCoT et Assemblée des communautés de France.

Ormaux, Serge, et Laurent Couderchet. 2002. « La place de l'environnement et du paysage dans la politique française d'aménagement du territoire : bilan et méthodologie ». In *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Presses Universitaires de Rennes. Espace et Territoire. Rennes.

Paradis, Sylvie, et Laurent Lelli. 2010. « La médiation paysagère, levier d'un développement territorial durable ? » *Développement Durable et Territoires* 1, n° 2.

Pernet, Alexis. 2011. « Le grand paysage en projet ». Université Panthéon Sorbonne Paris 1. Thèse.

Pernet, Alexis. 2014. *Le grand paysage en projet*. MétisPresses.

Pistoni, Roberta. 2020. « Le projet de paysage au service de la transition énergétique en France et aux Pays-Bas. Principes, pratiques, recommandations ». Thèse.

Pitte, Jean-Robert. 2020. *Histoire du paysage français*. Tallandier.

Potier, Vincent. 2006. *Dictionnaire pratique des collectivités territoriales*. Le Moniteur. Paris.

Poujade, Robert. 1975. *Le ministère de l'impossible*. Calmann-Levy. Paris.

Pousin, Frédéric. 2016. « Projet de paysage et de territoire ».

Raffestin, Claude. 1977. « Paysage et territorialité ». *Cahiers de géographie du Québec*.

Raymond, Richard, Philippe Beringuier, Sophie Bonin, et al. 2015. « Les paysages des franges périurbaines, transitions ou parois de verre ? » In *Biodiversité, paysage et cadre de vie*.

Robert, Amélie. 2008. « Paysages et services écosystémiques : les apports d'une approche croisée pour la connaissance des interrelations nature-sociétés ». *Cybergeo*

Roger, Alain. 1997. *Court traité du paysage*. Gallimard. Paris.

Sala, Pierre. 2023. « Chaos et perte de qualité dans les périphéries urbaines : le diagnostic des atlas de payasge de Catalogne ». *Signé PAP*, septembre.

Sally, Bonn. 2018. « Le projet comme dispositif de vision du paysage ». *Projets de paysage*, publication en ligne anticipée, janvier.

Sébastien, Bayette. 2021. *Le projet de territoire doit-il être participatif ?* Revue Intercommunalités. Édition de janvier 2021.

Sgard, Anne. 2012. « Le partage du paysage, HDR Université de Genève ».

Sgard, Anne, Sophie Bonin, Hervé Davodeau, Pierre Dérioz, Sylvie Paradis, et Monique Toublanc. 2018. « Construire en commun par le paysage. Trois controverses paysagères relues à l'aune du bien commun ». *Espaces et sociétés*

Temple-Boyer, Élise. 2014. « Des méthodologies à repenser pour qualifier et analyser les territoires et les paysages ordinaires ». *Bulletin de l'association de géographes français* 1 (91): 84-100.

Thibault, Jean-Pierre. 2022. *Aménager les territoires du bien-être*. Le Moniteur.

Toublanc, Monique, Benoit Dugua, Patrick Moquay, et Yanis Siadous. 2022. « Le "1 % paysage et développement", une opportunité relationnelle. L'exemple de l'autoroute A19 ». *Géographie, économie, société* (Cachan) 24 (3-4): 261-88.

Vanier, Martin. 2003. « Compte rendu de lecture : NOVARINA G. (dir.), 2003, Plan et Projet, l'urbanisme en France et en Italie ». *Géocarrefour* 4 (78).

Verdier, Marc. 1995. « Le plan de paysage de la vallée de la plaine ».

Voisin, Lolita. 2011. « Le paysage mis en politique ». *Projets de paysage*.

Voisin, Lolita. 2014. *La mobilisation du paysage par les acteurs publics locaux, un enjeu stratégique de territorialisation ? Réflexions en Loire Moyenne : Blois, Nevers, Saumur*.

Table des figures

Figure 1. Le Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (PADOG) de Paris. Des éléments paysagers tels que les espaces boisés permettent la planification. https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/DataStorage/IauEtVous/mediatheque/docs_historiques_de_reference/PADOG_1960_p1 30
Figure 2. Les plans de paysage aux Pays-Bas. Carte issue de la thèse de Jacques Sgard Récréation et espace vert au Pays-Bas, 1958. Le document est numérisé par l'Institut d'Urbanisme de Paris. 32
Figure 3. Le plan de paysage de Lamalou-les-Bains dans l'Hérault. Issu de l'article « L'approche planificatrice de Jacques Sgard : références et réalisations » par Sonia Keravel. 34
Figure 4. Couverture de l'ouvrage de Robert Poujade. Paru en 1975 aux éditions Calman Lévy..... 36
Figure 5. Schéma d'Aménagement de l'aire métropolitaine Nantes-Saint-Nazaire. Planche « loisirs et tourisme » articulant les projets d'aménagement avec la mise en valeur des éléments naturels, p.34. Issue de la sous partie 3.1 « L'homme et son cadre de vie » où figure la recommandation suivante : « Des plans de paysages devront être prévus au niveau de l'aire métropolitaine ». 38
Figure 6. Plan de paysage de la Petite Pierre. Extrait du Schéma d'orientation et d'aménagement du massif vosgien, Jacques Sgard. Étude produite en 1978-1979 (OREAM Lorraine, OEDA Alsace, 1982). Issue de la thèse d'Alexis Pernet. 39
Figure 7. Frise chronologique synthétisant les dates importantes de la première partie. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026. 40
Figure 8. Programme des sessions du CNERP en 1978. Reproduit sur le site Topia https://topia.fr/2018/11/30/les-debuts-de-lenseignement-a-lensp-2/..... 42
Figure 9. Identification des enjeux majeurs du paysage Saint-Flour-Garabit issu du guide Repères 93. Publié par le ministère de l'équipement, page 16. 46
Figure 10. Actions à mener sur la place d'Allarmont. Page 97 du document intitulé « plan de paysage de la vallée de la Plaine pour un échange d'expérimentation vers d'autres territoires ». 47
Figure 11. Signature du livre de la vallée en juin 1992. Page 12 du document intitulé « plan de paysage de la vallée de la Plaine pour un échange d'expérimentation vers d'autres territoires ». 49
Figure 12. Photographies montrant l'évolution du paysage après la réalisation des actions du plan de paysage. Page 41 du document intitulé « plan de paysage de la vallée de la Plaine pour un échange d'expérimentation vers d'autres territoires ». .. 50
Figure 13. Blocs diagrammes réalisés par François Bonneaud et Véronique Brunet dans le plan de paysage de la vallée de la Plaine. Ce document est mobilisé par la Mission du paysage pour illustrer la note intitulée « Points de vue de la Mission du paysage sur les plans de paysage ». Figure reproduite dans la thèse d'Alexis Pernet à la page 463. 51
Figure 14. Frise chronologique synthétisant les dates importantes de la deuxième partie..... 53

Figure 15. Unité paysagère du saumurois issue de l'atlas des paysages du Maine-et-Loire reproduite dans la thèse d'Hervé Davodeau. 56
Figure 16. Couverture d'une plaquette de communication sur l'expérience du thouarsais réalisé par le collectif PAP. Source : https://www.paysages-apres-petrole.org/wp-content/uploads/2024/11/Paysages-apres-petrole_Frisses-Leporello.pdf 61
Figure 17. Frise chronologique synthétisant les dates importantes de la troisième partie 64
Figure 18. Frise chronologique synthétisant les dates importantes du chapitre. (Pierre-Louis Bodet, 2026). 66
Figure 19. Entre site protégé et urbanisme réglementaire une position transversale. Organigramme de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature DGALN, février 2025. 69
Figure 20. Couverture du guide repères 1993. Ministère de l'équipement, 1993. 79
Figure 21. Couverture du guide des plans de paysage, des chartes et des contrats, Bertrand Folléa, 2001. 82
Figure 22. La fiche action 0 proposée dans le cadre du plan de paysage d'Anjou bleu communauté, Atelier POLIS, 2023. 90
Figure 23. Démonstration de l'outil étape paysage lors du séminaire plans de paysage et transition énergétique organisée par l'ADEME à Montrouge le 8 décembre 2023. Photographie P-L. Bodet 93
Figure 24. L'appel à projet comme jalon d'un découpage temporel. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 97
Figure 25. Localisation des plans de paysage dont les documents étaient présents dans les archives du ministère lors du stage de Cécile Folinais. Annexe 4, p89. Réalisation : Cécile Folinais, 2006. 98
Figure 26. Avec ou sans appel à projet, un découpage selon le mode d'appropriation de la démarche. En vert le corpus retenu. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026… 99
Figure 27. Le paysage des plans de paysage : une même démarche, des formes d'engagement différentes. En vert le corpus retenu. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026 101
Figure 28. En-tête de la Fiche de candidature de 2013 présentant les caractéristiques territoriales. Source : ministère de la transition écologique 102
Figure 29. Évolution du nombre de candidats et de lauréats par année. Reproduction d'après les données et un graphique transmis par la DREAL Occitanie. (Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026). 104
Figure 30. Taux de sélection par année. Reproduction d'après les données et un graphique transmis par la DREAL Occitanie. (Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026). 107
Figure 31. Carte des plans de paysage en France. 111
Figure 32. Nombre de plans par région. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la base communes. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 112
Figure 33. Pourcentages de la surface des régions françaises concernée par les plans de paysage. Classification selon la méthode des quantiles. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026. 114

Figure 34. Indices de densité des plans de paysage selon la surface de chaque région française. Classification selon la méthode des quantiles. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026. 115
Figure 35. Pourcentages de la population des régions françaises concernées par les plans de paysage. Classification selon la méthode des quantiles. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026. 116
Figure 36. Indices de densité des plans de paysage selon la population de chaque région française. Classification selon la méthode des quantiles. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026. 117
Figure 37. Pourcentages des communes des régions françaises concernées par les plans de paysage. Réalisation : Classification selon la méthode des quantiles. Pierre-Louis Bodet, 2026. 118
Figure 38. Indices de densité des plans de paysage selon le nombre de communes de chaque région française. Classification selon la méthode des quantiles. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026. 119
Figure 39. Indices de présence des plans de paysage pour chaque département français. Classification par seuils arbitraires. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026. 122
Figure 40. Les communes des plans de paysage selon leur niveau de densité. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la grille communale de densité à 7 niveaux. Réalisation Pierre-Louis Bodet, ... 126
Figure 41. Répartition (échelle logarithmique) des plans de paysage selon leur superficie et leur population. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 134
Figure 42. Répartition (échelle logarithmique) des plans de paysage selon leur superficie et leur population. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 135
Figure 43. Répartition (échelle logarithmique) des plans de paysage selon leur superficie et leur population, selon trois échelles de planification territoriales. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la base communes. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 137
Figure 44. La région des Pays de la Loire comme terrain de recherche. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2025. 155
Figure 45. Fiche-action sur la gestion des haies. Réalisation : Atelier POLIS, Atelier Faye, Fais La Ville, 2019. 159
Figure 46. Retour de la deuxième déambulation mis en forme par le groupement en charge de la réalisation du plan de paysage. Réalisation : De Long En Large, MAP, La Terre Ferme, Hélène Charron, 2026. 164
Figure 47. Des habitants mobilisés dans le plan de paysage et opposés au projet immobilier de la Jonelière. En-tête de l'article paru à la page 9 du journal Presse Océan, édition Nantes Métropole, le 11/03/2026. 167
Figure 48. À gauche l'OAP telle que définie dans le PLUM, à droite le plan issu des fiche-actions. Source : ville de Nantes. 168

Figure 49. Fiche action reprise par la commune de Saint-Clément-des-Levées. Plan de paysage de Saumur Val de Loire. Réalisation : Atelier POLIS, Futurable, 2023. 172
Figure 50. La définition des enjeux paysagers et patrimoniaux permet de définir les zones d'implantation des ENR. Réalisation AGAP, E6, 2023. 174
Figure 51. Carte des pépites issue des « valises » du plan de paysage. Réalisation : Monono, Le cabinet d'émile R, Roumet Guitel, Laurent Chalard, 2025. 179
Figure 52. Critères de sélection et fonctionnement du panel citoyen. Réalisation : Auxilia, La Fabrique du Lieu, Akajoule, 2025. 182
Figure 53. Travail des étudiants de l'Institut Agro « Bloc diagramme représentant le paysage potentiel du scénario 1, "Un paysage de patchwork agricole, environnemental et urbain." ». Réalisation : C. Mainguy, S. de Priester, 2025. 185
Figure 54. La traduction du diagnostic en objectifs de qualité paysagère par la mobilisation des défis dans le plan de paysage d'Anjou Bleu Communauté. Réalisation : atelier POLIS, Paris U, atelier Faye, 2023. 190
Figure 55. Détail de l'action 2.3 « valoriser les belvédères existants » issue du plan de paysage de la vallée de la Sarthe. Les précisions apportées permettent de situer l'action et décrivent les modalités d'action pour chaque site. Réalisation : Auxilia, La Fabrique du Lieu, Akajoule, 2025. 191
Figure 56. Fiche action du plan de paysage de la communauté de communes de Vie et Boulogne. Les propositions de zonage traduisent la volonté de développer l'éolien le long des axes routiers. Réalisation : Agap et E6, 2023. 193
Figure 57. Événement de vulgarisation du plan de paysage sur le territoire du Pays de Craon, 2025. 195
Figure 58. Organigramme du service économie et développement durable de la communauté de communes du Pays de Craon. Un poste de chargée de mission est identifié et permet l'animation du plan de paysage dans sa phase de mise en œuvre (les noms ont été effacés dans un souci d'anonymat). 2025. 196
Figure 59; Principes de la fiche action 6D. La révision de la charte architecturale du territoire est en cours d'actualisation suite à l'élaboration du plan de paysage. Réalisation Altereo, Louis Quinton, 2024. 197
Figure 60. Extrait du plan patrimoine et paysage de la ville de Nantes (quartier Bellevue – Chantenay – Sainte-Anne). La carte représente les éléments patrimoniaux qui seront intégrés au plan local d'urbanisme métropolitain de la métropole nantaise. Elle correspond à l'engagement de la collectivité suite aux propositions des habitants. Réalisation : Arts des Villes Et des Champs, idea recherche, Atelier Y. Le Corre, 2021. 204
Figure 61. Extrait de la « Carte des paysages désirés » issu du plan de paysage du Pays de la vallée de la Sarthe. La représentation permet de positionner les sites de production d'énergie renouvelables. Réalisation : Auxilia, La Fabrique du Lieu, Akajoule, 2025. 206
Figure 62. Plan de paysage : « Paysages de mégalithes de Carnac et du Sud Morbihan ». Le récit est au centre de la démarche. Réalisation Atelier de paysage Détours, Atelier du Taillis, Atelier 5R Paysage, Connivence, Médiéval AFDP, Doublevébé, 2023. 209

Table des tableaux

Tableau 1. Ensemble des candidats et lauréats aux appels à projets entre 2013 et 2024. Source DREAL Occitanie. 105
Tableau 2. La diffusion des plans de paysage selon le nombre de communes (Pierre-Louis Bodet, 2026). 108
Tableau 3. La diffusion des plans de paysage selon la surface des communes concernées (Pierre-Louis Bodet, 2026). 108
Tableau 4. La diffusion des plans de paysage selon la population des communes concernée (Pierre-Louis Bodet, 2026). 108
Tableau 5. Synthèse des différentes cartes selon les indicateurs de surface, de population et du nombre de communes (pourcentages et indices). Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026. 120
Tableau 6. Répartition des territoires dans les sept classes de densité selon leur appartenance ou non à un plan de paysage. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la grille communale de densité à 7 niveaux. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 124
Tableau 7. Périmètres de protections patrimoniales et plans de paysage Pour chaque case, part des communes françaises (en pourcentage) dotées d'un périmètre de protection selon leur couverture par un ou plusieurs plans de paysage. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données du système d'information sur les sites et territoires d'exception. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 129
Tableau 8. Périmètres de protections patrimoniales et plans de paysage. Pour chaque case, répartition des communes françaises (en pourcentage) dotés d'un périmètre de protection selon leur couverture par un ou plusieurs plans de paysage. D'après les fiches de candidatures. 130
Tableau 9. Répartition des porteurs de projets lauréats. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 132
Tableau 10. Comparaison des médianes et des moyennes (nombre de communes, population et superficie) des plans de paysage (PP) et des EPCI). D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la base communes. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 136
Tableau 11. Répartition des documents d'urbanisme dans les communes françaises selon leur appartenance ou non à un plan de paysage. Sigles : CC : carte communale, PLU : plan local d'urbanisme, PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal, PLUiS : plan local d'urbanisme intercommunal sectoriel, POS : plan d'occupation des sols, RNU : règlement national d'urbanisme. D'après les fiches de candidatures fournies par le ministère de la transition écologique et les données INSEE de la base communes. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 138
Tableau 12. Représentativité de chaque région au regard de l'analyse mobilisée dans le chapitre 3. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 154
Tableau 13. La démarche du plan de paysage comme suite de traduction. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 189

Tableau 14. Les limites d’une traduction partielle des plans de paysage. Réalisation : Pierre-Louis Bodet, 2026. 199
Tableau 15. Positionnement des catégories de rapport au projet de territoire selon l’agencement dans le temps et leur degré de normalisation. Réalisation Pierre-Louis Bodet. 201
Tableau 16. Une lecture croisée des traductions et des projets qui met en évidence un type d’action privilégié (en gras) selon les interactions. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 211
Tableau 17. Propositions de fiches d’évaluation par acteur. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 214
Tableau 18. Propositions de fiches d’évaluation par acteur. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 215
Tableau 19. Propositions de fiches d’évaluation par acteur. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 216
Tableau 20. Propositions de fiches d’évaluation par acteur. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 217
Tableau 21. Des scénarios reflets de l’engagement de l’État dans la prise en compte des paysages. Réalisation Pierre-Louis Bodet, 2026. 266

Table des matières

Introduction générale 15

Partie 1 La politique nationale des plans de paysage 23

Introduction de la partie 1 25

Chapitre 1 Des premières expérimentations à une politique nationale, une histoire paradoxale des plans de paysage 27

Introduction du chapitre 1 28

1 – La rencontre entre planification et paysage : l'apparition des plans de paysage en France 29

11 – Un début du XX^{ème} siècle où cohabitent paysage patrimonial et planification 29

12 – Jacques Sgard : l'expérimentation du grand paysage 31

13 – L'enjeu du paysage de plus en plus connu et reconnu 35

2 – L'appropriation de la gestion du paysage par les ministères : vers un cadrage méthodologique des plans de paysage 40

21 – Former, chercher et expérimenter par le paysage 40

22 – La naissance de la mission du paysage : créer un cadre pour expérimenter 43

23 - Le plan de paysage de la vallée de la Plaine, le premier plan suivi par la mission du paysage 45

24 – La loi paysage : gérer plutôt qu'expérimenter 52

3 – La relance des plans de paysage : construire une politique nationale 54

31 – La Convention Européenne du Paysage, prendre en compte tous les paysage 54

32 – L'application de la CEP par le bureau des paysages 56

33 – Le premier appel à projet « plan de paysage » 58

34 – l'affirmation de l'enjeu énergétique 60

Conclusion du chapitre 1 65

Chapitre 2 La démarche des plans de paysage comme politique nationale 67

Introduction du chapitre 2 68

1 – Une politique nationale des plans de paysage structurée par l'État et mise en œuvre par un réseau d'acteurs 69

11 – Le bureau des paysages, une doctrine incitative plus que normative 69

12 – Les DREAL, acteurs clés du relai entre l'organisation centrale et les territoires 71

13 – Un réseau institutionnel en appui : les acteurs partenaires de la politique des plans de paysage 72
14 – L'appel à projets, levier central de mise en œuvre et de cadrage des plans de paysage 74
15 – Du pilotage national à l'initiative régionale : les limites d'un réseau sans animation centrale 75
2 – Une démarche méthodologique cadrée par le ministère 78
21 – La Note de la mission du paysage de 1992, une démarche partenariale avant tout 78
22 – Repères 93 : vers un cadrage méthodologique opérationnel du plan de paysage 79
23 – Mettre en œuvre la politique du paysage : le rôle structurant mais peu prescriptif de la circulaire de 1995 81
24 – Le guide des plans de paysage, des chartes et des contrats un cadrage méthodologique stabilisé 82
25 - La plaquette 2015 - 2017 : faire du plan de paysage un outil politique du cadre de vie 84
26 – Le guide de l'ADEME : le plan de paysage au cœur de la planification énergétique territoriale 85
3 – Le plan de paysage comme application du projet de paysage 87
31 – Le diagnostic partagé : poser les bases d'une lecture commune du territoire 87
32 – Les objectifs de qualité paysagère : ancrer la co-construction et guider l'action territoriale 88
33 – Le programme d'actions une tentative d'opérationnalité 88
34 – Le suivi et l'animation, la phase 4, une étape trop souvent négligée 89
35 – Le paysagiste comme chef d'orchestre d'une démarche pluridisciplinaire 90
36 – L'expérimentation méthodologique au cœur des plans de paysage 92
Conclusion du chapitre 2 94
Chapitre 3 La traduction spatiale de la politique des plans de paysage, unité et diversité d'un objet territorial 95
Introduction du chapitre 3 96
1 – Une politique diffusée à l'échelle nationale : logiques et limites de l'appel à projets 97
11 – Construire l'objet d'étude : sélection et limites du corpus 97
12 – Exploiter les fiches de candidatures : construction et structuration de la base de données 101

13 – Candidats et lauréats de l'appel à projet, une dynamique en baisse ? .104
14 – Une démarche largement appropriée à l'échelle nationale : quantifier l'ampleur de la politique des plans de paysage sur les territoires 107
15 – Une diffusion inégale selon les régions.....112
2 – Caractériser les territoires des plans de paysage, entre unité et diversité ..123
21 – Une politique dédiée aux paysages ordinaire ? 123
22 – Comparer les territoires patrimoniaux dans les périmètres des plans de paysage 128
23 – Qui porte les plans de paysage ? L'intercommunalité terreau des plans de paysage 131
24 – Les plans de paysage : une démarche appropriée de manière diverse par les porteurs de projet 133
25 – L'intercommunalité comme cadre privilégié des plans de paysage 135
26 – Les plans de paysage au service de la planification territoriale locale ..138
27 – Le rôle structurant des Parcs naturels régionaux.....139
Conclusion du chapitre 3.....143
Conclusion de la partie 1.....145
Partie 2 La mise en œuvre locale 147
Introduction de la partie 2.....149
Chapitre 1 Diversité des mises en œuvre des plans de paysage à l'échelle locale : les démarches en Pays de la Loire 151
Introduction du chapitre 1.....152
1 – Le terrain : les plans de paysage en Pays de la Loire.....153
11 – Le choix d'une région représentative 153
12 – L'approche méthodologique du terrain.....155
2 – Les communes : adapter le projet urbain 157
21 – Mûrs-Érigné, le pari du local 157
22 – Les PPP de Nantes : dialoguer par le paysage.....161
3 – Les intercommunalités 169
31 – La Communauté de communes du Pays de Challans, l'échec d'une démarche.....169
32 – La Communauté d'agglomération de Saumur Val de Loire, le paysage pour dépasser les contraintes règlementaires 170
33 – La Communauté de communes Vie et Boulogne, première génération des plans de paysage transition énergétique.....173
34 – Anjou Bleu Communauté, solidifier un territoire recomposé 175

35 – La communauté de communes du Pays de Craon : sensibiliser au paysage 177
4 – Le Pays : du territoire de projet au projet de paysage 180
41 – Le Pays de la vallée de la Sarthe, une ingénierie territoriale au service du projet de territoire 180
42 – Le Pays du vignoble nantais, répondre aux enjeux d'un territoire en quête d'identité 183
Conclusion du chapitre 1 186
Chapitre 2 De la traduction des plans de paysage à la construction du projet de territoire 187
Introduction du chapitre 2 188
1 – Traduire les objectifs de qualité paysagère ou comment passer de la perception à l'action 188
11 – Le plan de paysage comme démarche de dialogue 188
12 – Quatre traductions au service de l'action 191
13 – Une lecture croisée des différents types de traduction 197
2 – Traduire le plan dans le projet 200
21 – Le plan de paysage comme démarche de synthèse 201
22 – Le plan de paysage comme démarche de co-construction 203
23 – Le plan de paysage pour matérialiser le projet 205
24 – Le plan de paysage pour énoncer le récit territorial 208
25 – Une lecture croisée des projets de territoires 210
3 – Évaluer pour se projeter 211
31 – Une nécessaire mais difficile évaluation 212
32 – Vers une évaluation formative 213
Conclusion du chapitre 2 218
Conclusion de la partie 2 219
Partie 3 Se tourner vers l'avenir 221
Introduction de la partie 3 223
Chapitre 1 Les facteurs de solidité et de fragilité de la politique des plans de paysage et de sa mise œuvre 225
Introduction 226
1 – Un outil en capacité de s'adapter aux enjeux de la société 226
11 – La force d'une démarche souple 226
12 – Une démarche inscrite dans le temps long 229

13 – Localement, une lecture pragmatique des réussites dans les démarches animées 232
2 – Les facteurs de fragilité de la politique des plans de paysage 234
21 – Une politique nationale qui n'a pas les moyens de ses ambitions 234
22 – Une appropriation locale soumise aux difficultés territoriales 238
3 – Dépasser les limites des démarches actuelles : huit propositions pour les plans de paysage 240
Le conseil du paysage 240
Le plan de paysage permanent par accord-cadre 241
Le plan local d'urbanisme et de paysage intercommunal (PLUPI) 241
Le référentiel national des objectifs de qualité paysagère 241
Le fonds paysage 242
Les animateurs régionaux 242
Le club plans de paysage 243
Du plan de paysage au plan paysage 243
Conclusion du chapitre 1 244
Chapitre 2 Une démarche prospective appliquée à la politique des plans de paysage 245
Introduction du chapitre 2 246
1 – L'abandon de la politique des plans de paysage 247
Un bilan mitigé 247
Une politique nationale tournée vers la connaissance plus que l'action 247
Sans portage national une diffusion inégale 248
Mobiliser ses ressources propres ou ses réseaux pour mettre en œuvre les plans de paysage 249
2 – Une politique des plans de paysage en continuité de l'héritage 250
Pour le ministère : un compromis entre dépenses publiques et valorisation des plans de paysage 250
Conforter l'appel à projet existant à l'échelle nationale 250
Une diffusion lente mais réelle 251
Échecs et réussites d'un territoire 251
3 – Une politique de normalisation des plans de paysage 252
Le constat d'une politique insuffisamment efficiente 252
Décentraliser la politique nationale 253
Localement un objectif de construction des documents d'urbanisme 254

L’exemple d’un plan de paysage au service de la construction d’un projet de territoire....255
4 – Thématiser les plans de paysage....256
Le potentiel médiateur comme cœur de la démarche....256
La politique nationale organisée autour de la mise en relation des partenaires dans un contexte de déconcentration....256
Une profusion de démarches à l’échelle locale....257
Deux exemples de thématisations nouvelles....258
5 - Expérimenter : recentrer le financement sur des nouveaux plans expérimentaux....258
Le constat d’une uniformisation des démarches....258
Une politique nationale centralisée....259
Des exemples pour repenser le lien entre paysage et aménagement du territoire....260
6 – Intensifier la politique des plans de paysage....261
La nécessité d’aborder les politiques publiques dans leur ensemble....261
Trois types de plans pour répondre aux enjeux des territoires....262
Localement, une massification des plans de paysage....264
L’exemple de la mobilisation totale des plans de paysage....264
7 – Une lecture transversale des scénarios....266
71 – Un portage politique plus ou moins fort de la part de l’État....266
72 – Prendre position ?....267
Conclusion du chapitre 2....268
Conclusion de la partie 3....269
Conclusion générale....271
Bibliographie....274
Table des figures....280
Table des tableaux....284
Table des matières....286

Titre : Les plans de paysage en France, de la politique nationale à la mise en œuvre locale

Mots clés : plan de paysage ; projet de territoire ; démarche paysagère ; transition écologique

Résumé : Les plans de paysage sont une démarche portée par l'Etat depuis le début des années 1990. Cet outil d'aménagement du territoire repose sur une démarche de projet articulant diagnostic, objectifs et plan d'actions. Le but est alors de transformer un paysage selon les aspirations de ses habitants. Cependant, les plans de paysage ne produisent pas de contraintes règlementaires et reposent sur leur libre appropriation par les acteurs du territoire. Le caractère souple de la démarche permet à des acteurs locaux de la mobiliser à des échelles variables, allant du quartier au département. Pour favoriser son appropriation, le ministère de la transition écologique propose, depuis 2013, un appel à projets annuel permettant de financer des territoires lauréats.

Localement, la démarche peut ainsi aborder de nombreux enjeux touchant au cadre de vie des populations à l'image des questions relatives à la transition énergétique ou à la biodiversité. Il s'agit alors de mobiliser l'ensemble des acteurs d'un territoire pour les faire dialoguer par le paysage.
Cette thèse cherche à comprendre comment, au-delà de transformer l'aménagement du territoire, les plans de paysage peuvent devenir un moyen de faire naître une culture du paysage chez les élus et les habitants et ainsi aboutir à de nouvelles formes de projets de territoire.
La démarche reste cependant fragile. Elle nécessite, pour produire des effets, d'être mise en œuvre et animée sur le long terme. La thèse aborde ainsi le cas des démarches menées dans la région des Pays de la Loire qui servent de matériau à une réflexion sur les évolutions possibles de cet outil.

Title : Landscape Plans in France: From National Policy to Local Implementation

Keywords : landscape plan ; territorial project ; landscape-based approach ; ecological transition

Abstract :
Landscape plans have been promoted by the French State since the early 1990s. This spatial planning tool is based on a project-oriented approach that combines diagnosis, objectives, and an action plan. Its aim is to transform landscapes in line with the aspirations of local inhabitants. However, landscape plans do not create regulatory constraints and instead rely on their voluntary appropriation by local stakeholders. The flexible nature of this approach allows local actors to implement it at various scales, ranging from the neighbourhood to the departmental level. To encourage its uptake, the Ministry for the Ecological Transition has, since 2013, launched an annual call for projects to provide funding for selected territories.

At the local level, this approach can address a wide range of issues related to quality of life, including those linked to energy transition and biodiversity. It therefore seeks to bring together all stakeholders within a given territory and foster dialogue through the lens of landscape.
This thesis aims to understand how, beyond transforming spatial planning practices, landscape plans can become a means of fostering a shared landscape culture among elected officials and residents, ultimately leading to new forms of territorial projects.
However, the approach remains fragile. To produce tangible effects, it must be implemented and actively managed over the long term. This thesis therefore examines initiatives carried out in the Pays de la Loire region, using them as a basis for reflecting on the possible evolution of this planning tool.