



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Sensibilisation et formation des élus locaux à l'approche paysagère



Rapport n° 013812-01

établi par

Brigitte BACCAÏNI, Serge BRENRUP et Jean-Pierre THIBAUT (coordonnateur)

Février 2022



CGEDD

CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé	6
Liste des recommandations	8
Introduction	10
1 L'état des lieux révélé par l'enquête : des élus motivés par l'approche paysagère et en attente de nouvelles connaissances dans ce domaine	13
1.1 Les études antérieures sur le sujet	13
1.2 Opinions des élus sur le paysage : les apports de l'enquête en ligne et des entretiens conduits par la mission.....	14
1.2.1 La méthode d'enquête.....	14
1.2.2 Les enseignements de l'enquête et des entretiens	18
2 Les orientations pour une formation / sensibilisation : prendre appui sur les éléments maîtrisés pour combler les lacunes	32
2.1 Ce que les élus connaissent, maîtrisent, et/ou considèrent comme les principaux défis en termes de paysage et d'action sur celui-ci	32
2.1.1 Les outils propres à la planification territoriale et aux opérations d'aménagement.....	32
2.1.2 Le paysage comme approche collective et participative.....	34
2.2 Ce que les élus n'associent pas spontanément au paysage, les « lacunes »	35
2.2.1 Le lien au projet de territoire : le paysage comme vision politique et comme mise en cohérence des interventions techniques sur un territoire donné	35
2.2.2 Une méconnaissance des outils et ressources spécifiquement dédiés au paysage.....	37
2.2.3 Les thématiques sous-estimées dans les demandes de formation par le paysage, telles que formulées par les élus	40
2.3 L'échelle la mieux adaptée à la réflexion sur le paysage (donc à la formation et à la sensibilisation sur le paysage).....	42
3 Le dispositif opérationnel du plan : sensibiliser au plus près du terrain, avec des acteurs et des références concrètes	44
3.1 Mobiliser en priorité les réseaux d'acteurs localement implantés et couvrant tout le territoire	45

3.1.1	Le choix des réseaux d'acteurs à mobiliser	45
3.1.2	Le cadrage national de cette mobilisation	46
3.2	Solliciter les réseaux d'organismes spécialisés dans le domaine de la qualité des espaces et des aménagements	48
3.2.1	Les Grands Sites de France.....	48
3.2.2	Les parcs naturels régionaux	49
3.2.3	Les agences d'urbanisme	50
3.2.4	Les départements.....	51
3.3	Introduire une dimension paysagère dans les formations qualifiantes à vocation nationale	52
3.3.1	L'académie des territoires.....	53
3.3.2	La formation « DERUMAC »	54
3.4	Promouvoir la présence de compétences techniques en paysage auprès des élus locaux	54
3.4.1	Assurer un positionnement efficace des compétences en paysage au sein des services techniques territoriaux	55
3.4.2	Promouvoir une fonction de « paysagiste-conseil » vacataire auprès des collectivités territoriales	57
3.5	Constituer des banques de données régionales d'intervenants, de références et « d'études de cas », et mobiliser à cet effet les écoles de formation au paysage	58
3.5.1	L'expérience de l'École nationale supérieure d'architecture et de paysage (ENSAP) de Bordeaux.....	59
3.5.2	L'expérience de l'antenne marseillaise de l'école nationale supérieure du paysage (ENSP)	60
4	Pilotage, financement et calendrier du plan d'action : un plan de cinq ans fondé sur des moyens maîtrisés et des compétences réaffectées.....	62
4.1	Pilotage national et relais régionaux.....	62
4.1.1	Au niveau national, un chef de projet	62
4.1.2	Au niveau régional, la généralisation des « réseaux régionaux du paysage »	63
4.2	Financements à prévoir	64
4.3	Calendrier.....	65
5	Synoptique du plan d'action.....	67
	Conclusion.....	68

Annexes.....	71
1 Lettre de mission.....	72
2 Liste des personnes rencontrées.....	74
3 Questionnaire envoyé aux élus.....	79
4 Résultats détaillés de l'enquête.....	96
4.1 Les élus et le paysage : statistiques globales.....	96
4.2 Les élus et le paysage : statistiques par type de territoire.....	101
5 Synthèse des propos des élus auditionnés d'avril à octobre 2021.....	106
5.1 La perception du paysage.....	106
5.2 Le mode opératoire pour intégrer le paysage dans une politique partagée par l'élu.....	109
5.3 Les liens que le paysage entretient avec l'urbanisme réglementaire et plus généralement avec l'aménagement du territoire.....	111
5.4 Les besoins des élus en formation et/ou en sensibilisation au paysage.....	112
6 Article LE MONITEUR du 19 novembre 2021.....	115
7 Exemples de sessions de sensibilisation au paysage par les CAUE de l'Essonne et de la Gironde.....	118
8 Références bibliographiques.....	127
9 Glossaire des sigles et acronymes.....	131

Résumé

Le rapport demandé par la ministre de la transition écologique Barbara Pompili le 15 février 2021 au CGEDD a pour objet la « sensibilisation et la formation des élus locaux au paysage ». Il propose un « plan national d'actions » à cette fin.

La commande se fonde sur un constat d'insuffisance ou d'inadéquation de la politique publique concernée, alors même que « *c'est aux maires et présidents d'intercommunalités qu'incombe en dernier ressort la responsabilité de l'aménagement des territoires (urbains comme ruraux)* ». En effet, « *nombre d'exemples montrent que les projets d'aménagement ou d'équipement pourraient être bien plus cohérents et mieux acceptés s'ils s'appuyaient sur les caractéristiques des paysages locaux [...]* ».

La clé d'une généralisation de ces bons exemples réside dans l'accroissement des compétences ou a minima des connaissances, donc une « *formation des responsables* » de l'aménagement que sont les élus dans ce domaine.

La définition claire et à valeur universelle de la Convention européenne du paysage fait souvent l'objet d'une lecture réductrice (végétal ou patrimoine) quand on décide d'en faire une politique publique qui s'ajouterait aux autres. La mission a donc préféré parler d'approche paysagère, comme un moyen de faciliter les politiques techniques sectorielles concourant à la transition écologique.

La mission a privilégié, dans ses propositions, une « sensibilisation » des élus à l'approche paysagère aussi large que possible, formule moins encadrée, pouvant amener une proportion significative de ceux qui l'ont suivie à s'inscrire à des modules de formation en bonne et due forme portant sur des dimensions ou des thématiques plus précises de cette approche.

La mission a bâti ses recommandations sur un socle de connaissances rendant compte de l'état d'esprit actuel des élus quant à leur vision, leur usage, leurs projets et leurs attentes de l'approche paysagère. À cet effet, **elle a diligenté une enquête en ligne auprès des élus et mené des entretiens avec une quarantaine d'entre eux.**

Le questionnaire de cette enquête a été élaboré en partenariat avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et l'Association des maires de France (AMF), cette dernière ainsi que la plupart des autres associations d'élus ayant par ailleurs contribué à la diffusion du questionnaire au sein de leur réseau. L'Observatoire des territoires de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a apporté son appui à la mission pour l'exploitation des résultats de l'enquête.

Près de 1 400 élus ont répondu à cette enquête menée en juin et juillet 2021 auprès de tous les maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de France, avec un panel de répondants représentatif du territoire national (rural, urbain, périurbain). Les élus récents (élections 2014 et 2020) représentent plus des trois quarts des répondants.

Il ressort principalement de l'enquête que le paysage est très majoritairement assimilé, pour 65% des élus ayant répondu, à « *un cadre de vie agréable* ». Si les visions négatives du paysage (« *contrainte* » ou « *uniformisation / banalisation* ») sont quasiment absentes des réponses recueillies, les élus sont en revanche peu nombreux (11%) à assimiler le paysage à un « *projet de territoire* ».

Pour les élus interrogés, **les interventions sur le paysage doivent être menées à des échelles très locales**. Cette requête a été largement confirmée lors des entretiens menés d'avril à octobre 2021.

Sur les compétences à solliciter en matière paysagère, les élus mettent en tête les services de l'État, puis viennent les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) suivis par leurs propres services techniques. On est en revanche frappé par les faibles scores réalisés par les outils

spécifiquement consacrés au paysage au sein des politiques publiques : promotion du titre de paysagiste-concepteur, atlas de paysages, observatoires photographiques du paysage ou même plans de paysage. Au final, plus des quatre cinquièmes des élus répondants ressentent néanmoins le besoin de renforcer leurs compétences et connaissances sur le paysage.

Il y a un large consensus autour de la sensibilisation à partir du terrain : les visites de territoires arrivent largement en tête des modalités de sensibilisation / formation proposées dans l'enquête. En termes de contenu souhaité de celles-ci, le paysage en lien avec le patrimoine, mais aussi la biodiversité, l'agriculture et la forêt et enfin l'habitat sont les quatre thématiques les plus demandées. Énergie, climat et surtout, requalification des zones périphériques et des friches, occupent le bas du classement.

À partir des points de faiblesse ainsi identifiés dans ce processus, la mission a pu définir des priorités de sensibilisation/formation qui constituent les orientations thématiques du plan national proposé.

Les thématiques prioritaires auxquelles sensibiliser ou former les élus concernent la vision stratégique et « politique » de l'approche paysagère, résumée sous l'appellation « **projets de territoire** », la connaissance accrue des **outils spécifiques de politique paysagère**, et **l'approche paysagère de la transition énergétique** dans la perspective du changement climatique ainsi que celle de **l'aménagement des périphéries urbaines** dans la perspective de la lutte contre l'artificialisation des sols. D'autres thématiques, qui semblent davantage faire partie des « acquis » des élus interrogés lors de l'enquête, pourront servir de point d'appui aux actions de sensibilisation puis de formation à mettre en place. Il s'agit principalement des documents d'urbanisme comme outils de politique paysagère ou de la nécessité d'une approche collective et participative du paysage.

Le dispositif de mise en œuvre de ces priorités dans la connaissance par les élus locaux des enjeux, des outils et des thématiques d'application de l'approche paysagère va s'appuyer en premier lieu sur l'écriture, la négociation et la signature d'une **convention-cadre** entre l'État, l'Association des maires de France et la Fédération nationale des CAUE, rejoinis, le cas échéant par « Intercommunalités de France ». L'offre de proximité proposée dans ce document, déclinée suivant les enjeux, les priorités et les acteurs locaux, recevrait l'appui des équipes des grands sites de France, des parcs naturels régionaux, et des agences d'urbanisme.

Les sessions de terrain ainsi mises en place, seraient complétées par **l'introduction de l'approche paysagère dans des formations qualifiantes récemment mises en place en direction des élus** (Académie des territoires de l'ANCT avec l'appui de Sciences Po Paris et de la Caisse des dépôts, formation mise en place par l'Association des maires ruraux de France et Sciences Po Lyon) ainsi que par une présence accrue de paysagistes au sein des structures techniques locales ou de paysagistes-conseils auprès des collectivités. Les sensibilisations ou formations devraient en outre s'appuyer sur une identification appropriée des intervenants potentiels à ces sessions et sur des références d'opérations réussies dûment répertoriées. Les écoles de paysage, avec leurs « ateliers étudiants » de terrain joueraient dans ce processus un rôle particulier, ce qui nécessiterait de poser la question de leur implantation incomplète sur le territoire.

Le plan d'action ainsi proposé, qui comporte **dix recommandations**. Sa coordination nationale serait assurée par un chef de projet identifié, en lien direct avec le bureau des paysages, par une lettre de mission signée par la directrice générale, avec l'appui permanent de l'un des paysagistes-conseils de l'État affectés auprès d'elle. Il devrait être pourvu de **relais régionaux** consistant en la généralisation des réseaux d'acteurs du paysage qui sont déjà en place dans quatre régions. Une première évaluation de ce plan sous la forme d'une nouvelle enquête en ligne, mesurerait les progrès accomplis au cours des cinq années de sa durée et prévoirait de nouvelles étapes de prise en compte du paysage.

Celles-ci pourraient aborder, au-delà des élus, la question de la « culture paysagère » du grand public. De nombreuses initiatives existent d'ores et déjà en ce sens en France ou chez nos voisins européens. Une mission ultérieure pourrait en tirer de nouvelles pistes de réflexion et d'action.

Liste des recommandations

Recommandation 1. (au ministère de la transition écologique et au ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales) Porter prioritairement l'effort de sensibilisation et de formation : 1) sur le lien entre paysage et projet de territoire ; 2) sur la connaissance des outils et des ressources spécifiques dans le domaine du paysage ; 3) sur les corrélations à établir ou à renforcer entre paysage et politiques énergétique et climatique d'une part, et entre paysage et requalification des friches ou des périphéries urbaines d'autre part.....42

Recommandation 2. (au ministère de la transition écologique et au ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales) Engager l'écriture, la négociation et la signature avec l'association des maires de France et la fédération nationale des CAUE, et, le cas échéant avec Intercommunalités de France, d'une convention-cadre sur la sensibilisation et la formation des élus locaux à l'approche paysagère. Cette convention prévoirait la mobilisation des réseaux locaux de ses signataires et la fourniture à ces échelons locaux de modules de sessions mettant en œuvre, en fonction du contexte et des enjeux locaux, les priorités nationales définies à la recommandation précédente.....48

Recommandation 3. (à la DGALN) Inciter, le cas échéant par convention, le réseau des grands sites de France, la fédération des parcs naturels régionaux de France et la fédération nationale des agences d'urbanisme à ouvrir les actions de sensibilisation ou de formation au paysage qu'ils mènent auprès des élus membres de leurs réseaux, à des maires, adjoints ou présidents d'intercommunalités extérieurs à ces derniers. 51

Recommandation 4. (à la DGALN) Inciter les responsables des formations qualifiantes développées par l'Académie des territoires et dans le cadre du « Diplôme d'Établissement RUrbanité et Mandat Communal » à introduire une dimension paysagère commune à plusieurs modules et/ou un module spécifique de lecture paysagère du territoire.54

Recommandation 5. (à la ministre chargée de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales) Afin d'assurer aux élus une sensibilisation permanente à l'approche paysagère, promouvoir dans la fonction publique territoriale le recrutement d'agents possédant une compétence reconnue en paysage, et ce dans un positionnement transversal leur donnant accès direct aux décideurs politiques et/ou à la direction générale des services ; engager des démarches auprès du centre national de la fonction publique territoriale pour sensibiliser les cadres dirigeants à l'approche paysagère et valoriser les carrières des paysagistes-concepteurs comme « chefs de projets » dans les services techniques.....57

Recommandation 6. (à la DGALN) Proposer à une ou plusieurs associations d'élus la mise en place d'une fonction de paysagiste-conseil auprès des collectivités ou groupements d'une certaine importance, et organiser avec elle(s) un premier recrutement expérimental concernant une douzaine de collectivités volontaires.....58

Recommandation 7. (aux ministères de tutelle des écoles de formation au paysage : ministère de l'enseignement supérieur, ministère de l'agriculture et ministère de la culture.) Mettre à l'étude le renforcement de la couverture du territoire par les écoles de formation au paysage et l'effectif global des étudiants en paysage, compte tenu du rôle de ces formations dans la sensibilisation des élus.....61

Recommandation 8. (à la DGALN) Identifier au sein de la DGALN, au moyen d'une lettre de mission, un chef de projet chargé du suivi du plan national d'action sur la sensibilisation et la formation des élus au paysage en lien direct avec le bureau des paysages et avec l'appui de l'un des paysagistes conseils de l'État affecté à cette direction générale.....63

Recommandation 9. (DGALN) Impulser, avec un co-pilotage des DREAL, la mise en place, dans toutes les régions, de réseaux régionaux d'acteurs du paysage.64

Recommandation 10. (à la DGALN) Prévoir les financements annuels nécessaires à la fois pour le travail d'animation de la fédération nationale des CAUE dans le cadre de la convention objet de la recommandation 2 ci-dessus et pour le fonctionnement des réseaux régionaux d'acteurs du paysage dans la perspective de leur généralisation.....65

Introduction

Préciser les termes...

Le présent rapport a pour objet la « formation des élus locaux au paysage ». Il doit proposer un « plan national d'actions » à cette fin.

La commande se fonde implicitement sur un constat d'inadéquation de la politique publique concernée : alors que, comme le dit la lettre de commande, c'est aux « *maires et présidents d'intercommunalités [qu']incombe en dernier ressort la responsabilité de l'aménagement des territoires (urbains comme ruraux)* », les objectifs nationaux officiellement énoncés de « *qualité et de diversité des paysages* » sont trop souvent méconnus¹. La mission croit utile de rappeler dès ce stade le premier principe énoncé dans le code de l'urbanisme selon lequel « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en [étant] le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences* »². Plus prosaïquement, rappelons aussi que la première place de la France dans le classement mondial des destinations touristiques³ lui fait obligation de préserver le précieux capital paysager qui est le sien.

Fort heureusement, constate également la lettre de commande, « *nombre d'exemples montrent que les projets d'aménagement ou d'équipement pourraient être bien plus cohérents et mieux acceptés s'ils s'appuyaient sur les caractéristiques des paysages locaux [...] en prenant ces derniers comme fil directeur de leur développement* ».

La clé d'une généralisation de ces bons exemples passe donc par la sensibilisation puis par un accroissement des compétences ou a minima des connaissances - donc, selon l'acception commune, une formation - des « *responsables en dernier ressort* » de l'aménagement que sont les élus dans le domaine du paysage.

Commençons par définir ce que sont le « paysage » et la « formation » que la mission se propose de conjuguer l'un avec l'autre dans les pages qui suivent.

Pour le paysage, en premier lieu, les choses paraissent simples : la définition de la Convention européenne du paysage signée le 20 octobre 2000 sous l'égide du Conseil de l'Europe clarifie un terme jusque-là passablement polysémique : le paysage désigne une « *partie de territoire telle que perçue par les populations et dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations* »⁴. Cette définition s'applique, aux termes de cette même convention, « *dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien* ».

Cette définition claire et à valeur universelle fait néanmoins souvent l'objet d'une lecture réductrice quand on décide d'en faire une politique publique : la tentation est forte, en effet, de présenter le paysage comme une fin en soi, une politique technique ou sectorielle à ajouter aux autres, comme une sorte de supplément esthétique ou « décoratif » auquel on reprocherait alors très vite d'être « une contrainte de plus ».

¹ Extrait du premier onglet du site ministériel « *Objectif Paysages* » : après le constat que « *La France est au cœur d'influences culturelles et climatiques qui fondent une diversité de paysages sans équivalent en Europe* », le rédacteur déplore que « *ce processus [se soit] affaibli depuis l'après-guerre sous l'effet (...) des modèles génériques d'aménagements souvent inadaptés aux réalités locales. La banalisation des paysages [en] est la conséquence directe* ».

² [Article L 101-1 de ce code](#)

³ Près de 90 millions de visiteurs étrangers en 2018...

⁴ Définition intégrée mot pour mot dans le Code de l'environnement par la loi « biodiversité » du 8 août 2016, avec le simple ajout de qualificatif « dynamiques » après « interrelations ».

La mission préférera donc, dans ce qui suit, parler d'**approche paysagère**. Il s'agira alors d'un **moyen** de faciliter les politiques techniques sectorielles concourant à la transition écologique. Approche sensible et globale des territoires, aisément appropriable par tous, le paysage permet en effet de rencontrer une adhésion plus importante de la population en lui proposant une évolution choisie et non subie de son environnement. Comme le dit Anne Sgard, spécialiste de la didactique paysagère à la Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture de l'université de Genève, «*le paysage est un bon outil pour lancer le débat car il n'est pas technique, il fait appel à nos pratiques quotidiennes, avec une dimension affective ; tout le monde peut dire quelque chose sur le paysage* »⁵.

À l'inverse, ignorer la dimension paysagère, c'est risquer de s'exposer à des réactions passionnelles des habitants concernés par tel ou tel aménagement, même si celui-ci est par ailleurs légitime du point de vue du développement durable. L'exemple des polémiques actuelles sur les éoliennes fournit une illustration du risque encouru du fait de cette sous-estimation.

Pour la mission, l'**approche paysagère** se définit donc comme une méthode de travail fondée sur la lecture et l'analyse partagée des caractères géographiques et historiques des territoires ainsi que de leur perception par les habitants ; il s'agit d'un préalable facilitateur à la mise en œuvre des politiques d'aménagement durable de l'espace (en l'occurrence communal et/ou intercommunal) dans le contexte de la transition écologique et énergétique.

En second lieu, que signifie « former » et plus précisément **former les élus** ? Le Robert donne comme définition de la « formation » : « *ensemble de connaissances (dans une technique, un métier) ; leur acquisition* ».

Il faut savoir également que la formation au « *métier* » d'élus locaux est en France **un droit** : ce droit a été créé par la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. Il est financé par les collectivités, qui sont tenues d'inscrire ces dépenses à hauteur d'un montant compris entre un plancher de 2 % et un plafond de 20 % du total des indemnités dues aux élus. Si le contenu de ces formations doit être « *lié à l'exercice du mandat* », le législateur a toutefois été amené à préciser les conditions de son exercice. Chaque élu se voit ainsi doté d'un « *droit individuel à la formation de l'élus* » (DIFE)⁶ et les organismes formateurs doivent obligatoirement disposer d'un agrément délivré après avis du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL)⁷.

Parler de « formation » des élus locaux, c'est ainsi s'engager dans un domaine très étroitement codifié et contrôlé, ne pouvant donc concerner qu'un nombre assez restreint de ces derniers, compte tenu de la masse des connaissances à acquérir par ceux-ci (sécurité publique, finances, animations de réunions, etc.) indépendamment des rudiments de disciplines techniques (voirie, construction, planification, etc.) nécessaires au suivi de leurs propres services.

Mais la lettre de commande parle également de « sensibilisation »⁸, mot que le Robert définit comme le « *fait de susciter l'intérêt d'une personne, d'un groupe* ». C'est une telle sensibilisation à l'approche paysagère qui peut amener ensuite certains élus locaux à suivre dans ce domaine une « *formation* » au sens strict du terme. Ce processus-là n'étant ni formalisé ni juridiquement encadré, il pourra toucher un effectif bien plus important dans la population ciblée. En outre la frontière entre une sensibilisation

⁵ Entretien du 27 septembre 2021.

⁶ Ce DIFE est constitué d'un crédit annuel de vingt heures de formation, cumulable sur la durée du mandat, et financé par « *une cotisation obligatoire dont le taux ne peut être inférieur à 1 %, prélevée sur les indemnités de fonction perçues* » par les élus (loi du 31 mars 2015 « *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat* »).

⁷ Les ordonnances du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux prévoient de surcroît l'instauration d'une certification qualité pour les organismes titulaires de cet agrément.

⁸ Tout comme le fait la convention européenne du paysage qui dans son article 6A prévoit que chaque partie signataire s'engage à « *accroître la sensibilisation (...) des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation* ».

poussée et formation sommaire est parfois difficile à tracer...

La mission va donc privilégier, dans ses propositions, une **sensibilisation** des élus aussi large que possible à l'approche paysagère. Cette sensibilisation fondée notamment sur la capitalisation des bonnes pratiques dans les territoires voisins, pourrait amener une proportion significative de ceux qui l'ont suivie à s'inscrire par la suite à des **modules de formation** portant sur des dimensions ou des thématiques plus précises de cette approche.

Comme le suggère la lettre de commande, les propositions concernant la sensibilisation/formation des élus ne peuvent être, sous peine de manquer leur objectif, bâties que sur un socle de connaissances rendant compte de l'état d'esprit actuel des élus quant à leur vision, leur usage, leurs projets et leurs attentes concernant l'approche paysagère.

Pour se doter d'un tel socle, la mission a donc diligenté une enquête en ligne auprès des élus et mené des entretiens avec une quarantaine d'entre eux. On rendra compte de cette double démarche dans première partie de ce rapport.

Il en découlera, à partir des points de faiblesse identifiés dans ce processus, la définition de priorités de sensibilisation/formation qui constitueront les orientations thématiques du plan national proposé (deuxième partie).

Le dispositif opérationnel de celui-ci, à dimension territoriale marquée, sera ensuite développé (troisième partie) avant d'en venir à son pilotage et aux moyens à lui allouer (quatrième partie).

1 L'état des lieux révélé par l'enquête : des élus motivés par l'approche paysagère et en attente de nouvelles connaissances dans ce domaine

On a rappelé ci-dessus que la commande ministérielle avait pour premier objectif de « mesurer le niveau actuel de connaissance des décideurs locaux dans le domaine du paysage, et leur sensibilité vis à vis de l'approche paysagère ». C'est à partir du recueil des demandes, des réalisations, mais aussi de l'état des consciences qu'il s'agira de proposer un plan de sensibilisation / formation.

Quel était le niveau des connaissances et des analyses à cet égard au début de la mission et quels ont été les apports de l'enquête en ligne menée en début d'été 2021 ?

1.1 Les études antérieures sur le sujet

Alors que de nombreux sondages concernent régulièrement les domaines environnementaux aisément et spontanément quantifiables - ainsi le climat, les pollutions ou la biodiversité -, la façon dont les Français en général, et les élus en particulier, appréhendent le paysage est très faiblement et partiellement renseignée.

Les résultats d'une enquête mentionnant l'appréciation de nos concitoyens sur l'évolution contemporaine des paysages ont pourtant été publiés en 1998 par l'Institut national d'études démographiques (INED). Réalisée par Philippe Collomb et France Guérin-Pace et intitulée « Les Français et l'environnement, enquête populations, espaces de vie, environnement », cette enquête révèle qu'à la question « *comment les paysages ont-ils évolué ces dernières années à la campagne et à la ville ?* », 17,9 % des français répondaient alors que les espaces ruraux « *avaient embelli* », 34,1 % qu'ils « *s'étaient dégradés* », et 48 % qu'ils « *n'avaient pas changé* ». Dans le même temps, 32,1 % estimaient que les espaces urbains avaient connu une évolution positive et 38,3 % une évolution négative⁹.

Au-delà de cette enquête réalisée il y a 23 ans, comportant une seule question - assez sommaire - sur le paysage et surtout non ciblée sur les élus locaux, on peut recueillir quelques éléments issus d'enquêtes socio-géographiques portant sur l'appréciation du « cadre de vie » par les maires et leurs équipes. Infatigable promoteur de la dimension démocratique de l'approche paysagère, Yves Luginbühl, directeur de recherche émérite au CNRS - et l'un des auteurs de la Convention européenne du paysage¹⁰-, a mené au cours des dernières décennies de nombreuses enquêtes de terrain dont les élus locaux ont été les cibles principales, le plus souvent au moyen d'entretiens non-directifs permettant de cerner les perceptions paysagères de cette population spécifique sur des territoires plus ou moins vastes.

Il a ainsi dirigé, en 1995, une enquête sur la caractérisation de leur paysage auprès des 215 communes de la vallée de la Dordogne¹¹, avec des taux de réponses allant de 61 % à 89 % selon les départements traversés par cette longue rivière. Il en ressort une vision très patrimoniale qui va des grands châteaux historiques aux éléments vernaculaires plus modestes que sont les moulins ou les lavoirs. Ainsi, dit le

⁹ Cahier N° 141 de l'INED, 1998. <https://www.ined.fr/fr/publications/editions/cahiers/les-francais-et-l-environnement/>. La question et la réponse mentionnées ici figurent page 86. Cette enquête a été citée par Yves Luginbühl lors de son intervention le 28 mai 2001 à la séance inaugurale du défunt Conseil national du paysage.

¹⁰ Son dernier rapport au Conseil de l'Europe pour l'application, de la Convention européenne du paysage est téléchargeable sur : <https://rm.coe.int/conseil-de-l-europe-contribution-aux-droits-humains-a-la-democratie-et/16807bffdb>

¹¹ Rapport préalable à un plan de paysage sur la vallée de la Dordogne, réalisée pour l'établissement interdépartemental de la Dordogne (EPIDOR) par le bureau d'étude SEGESA, que dirigeait à cette date Yves Luginbühl.

rapport (pp 85-87), « *les élus gardent en mémoire les anciennes pratiques agricoles et industrielles de leur territoire et ont connaissance des traces de ces pratiques qui persistent dans le paysage* ». La « nature », en revanche, est relativement absente des réponses des maires, sauf quand elle se fait spectaculaire comme depuis les grands belvédères qui ponctuent la vallée ; quant aux plateaux limitrophes cultivés ou pâturés ils sont, eux, totalement passés sous silence. Outre son ancienneté, cette enquête ne porte que sur une unité géographique très restreinte.

Vingt ans plus tard (2016-2017), ce même Yves Luginbühl a contribué à une autre enquête du même ordre concernant le Val-de-Loire. Il s'agissait cette fois d'une étude plus évaluative que descriptive, mais elle ne portait que sur une quinzaine de communes autour de Sully-sur-Loire, extrémité ouest du périmètre du « paysage culturel » inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO¹². Elle consistait en « *entretiens semi-directifs auprès de deux échantillons d'habitants, d'élus ou d'acteurs clés des territoires étudiés permettant de cartographier les lieux de bien-être ou de mal-être* » Les comptes-rendus d'entretien sont passionnants, mais ils ne peuvent en aucun cas, là non plus, être représentatifs d'une tendance générale sur l'appréciation du paysage par les élus locaux, au niveau national

La dernière source qu'on va évoquer ici porte, cette fois, sur une région entière. En 2013, l'équipe chargée d'établir l'Atlas des paysages des Pays de la Loire a interrogé par voie postale ou électronique 613 « acteurs » sur leur appréciation de la qualité des paysages régionaux et leurs perspectives d'évolution : 141 réponses ont été recueillies dont seulement ... 3 % émanaient d'élus locaux¹³ !

On ne disposait donc, au démarrage de la mission, d'aucune analyse ou référence exploitable sur la manière dont les élus locaux appréhendent le paysage. On n'avait comme rares points d'appui (les études et enquêtes ci-dessus étant bien trop ponctuelles) qu'un cercle de quelques dizaines d'élus-témoins intervenant de façon récurrente lors des colloques sur le paysage et étant souvent impliqués dans la conduite des plans de paysage, l'émergence des opérations Grand Site ou la gestion des parcs naturels régionaux. La mission n'a évidemment pas manqué de les solliciter au cours des entretiens dont il sera question ci-après, mais cela ne pouvait fonder, à soi seul, le socle d'un plan d'action.

À cet égard, l'enquête en ligne que l'on va à présent décrire et commenter représente véritablement une première en la matière.

1.2 Opinions des élus sur le paysage : les apports de l'enquête en ligne et des entretiens conduits par la mission

1.2.1 La méthode d'enquête

Afin de disposer de la vision la plus large et représentative possible de la manière dont les élus locaux appréhendent le paysage et l'utilisent dans leurs actions, ainsi que de leur besoins en termes de sensibilisation et formation à l'approche paysagère, **une enquête en ligne a été menée en juin et juillet 2021**, auprès de tous les maires¹⁴ et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de France.

En complément et en parallèle à cette enquête, la mission a conduit **une quarantaine d'entretiens directs** sur ces mêmes thématiques (vision et utilisation du paysage ; besoins de formation en la

¹² Recherche conduite par la Mission Val de Loire avec le concours de trois laboratoires de recherche et un bureau d'études. Référence transmise à la mission par Yves Luginbühl qui dirigeait les enquêtes. Disponible sur le site de la « mission Val-de-Loire ». www.valde Loire.org

¹³ L'étude complète est disponible sur <http://www.paysages.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/les-perceptions-sociales-des-paysages-a286.html>.

¹⁴ Ainsi que de leurs adjoints, pour les communes de plus de 20 000 habitants.

matière) avec des maires et des présidents d'intercommunalités :

- d'une part, sous forme de visioconférences organisées par plusieurs groupements ou associations d'élus¹⁵, et regroupant en moyenne cinq à six membres actifs de ces associations, en général membres de leur bureau ;
- d'autre part, sous forme d'entretiens personnels avec des membres de la mission en fonction des opportunités et lors de deux déplacements collectifs à Strasbourg, puis à Bordeaux.

Les propos recueillis à ces occasions figurent dans les développements ci-dessous et sont synthétisés dans l'annexe 5.

Le questionnaire de l'enquête en ligne a été élaboré en partenariat avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et l'Association des maires de France (AMF). Il comporte, une question ouverte¹⁶ et treize questions fermées, la plupart à choix de réponses multiples.

Il porte sur quatre grandes thématiques (voir annexe 3) :

- la conception du paysage et de son évolution par les élus locaux ;
- les défis à relever impliquant le paysage ;
- les sources de connaissance, les outils pour appréhender le paysage et répondre aux défis qui lui sont liés ;
- les besoins en termes de sensibilisation / formation.

Après diffusion par l'AMF du questionnaire auprès de l'ensemble de ses adhérents, le Cerema a assuré la logistique de l'enquête (création et mise en ligne du questionnaire *Lime Survey*, appui à la mission pour la récupération des réponses) et l'Observatoire des territoires de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a apporté son précieux concours à l'exploitation des réponses.

Après prise en compte des doublons et exclusion des réponses incomplètes, le nombre de formulaires exploitables s'élève à 1 376, parmi lesquels 1 244 disposent d'un code commune Insee valide, indispensable pour distinguer les réponses selon les différents zonages et types de territoires.

L'interprétation des résultats doit tenir compte du fait que les élus ayant répondu sont, selon toute probabilité, intéressés par le sujet du paysage, ce qui introduit bien évidemment un léger biais.

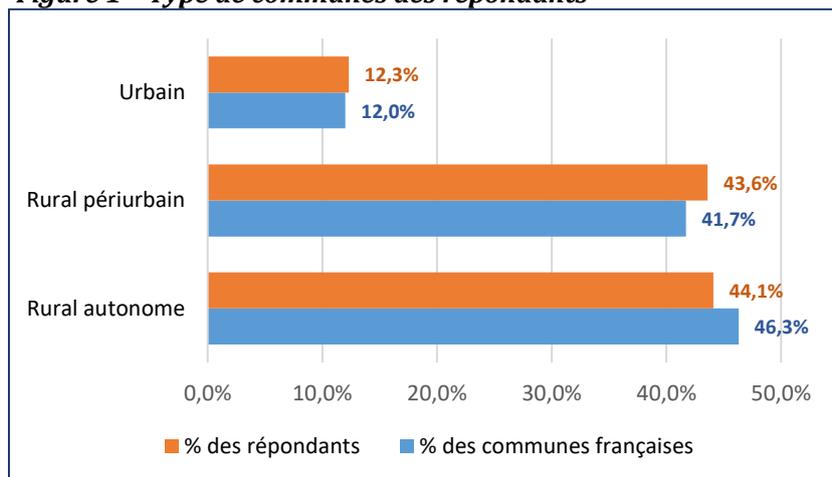
Les réponses recueillies sont presque exactement représentatives de la structure urbaine / rurale des communes françaises¹⁷ comme le montre le graphique ci-après.

¹⁵ L'association des maires ruraux de France, le Réseau des Grands Sites de France, les fédérations des parcs naturels régionaux, des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, des schémas de cohérence territoriale, l'association France urbaine, l'association des communautés de France et celle des pôles territoriaux et des pays. Ces associations d'élus ont également apporté un appui essentiel à l'enquête, en particulier en diffusant l'information via leurs infolettres.

¹⁶ Cette question porte sur l'image de la commune.

¹⁷ Selon la nouvelle définition du rural de l'Insee (<https://www.insee.fr/fr/information/5360126>), les communes rurales sont les communes peu ou très peu denses de la grille de densité Insee (<https://www.insee.fr/fr/information/2114627>). Parmi elles, on distingue les communes du « rural périurbain » (qui appartiennent à une aire d'attraction des villes) et les communes du « rural autonome » situées en dehors de ces aires d'attraction des villes.

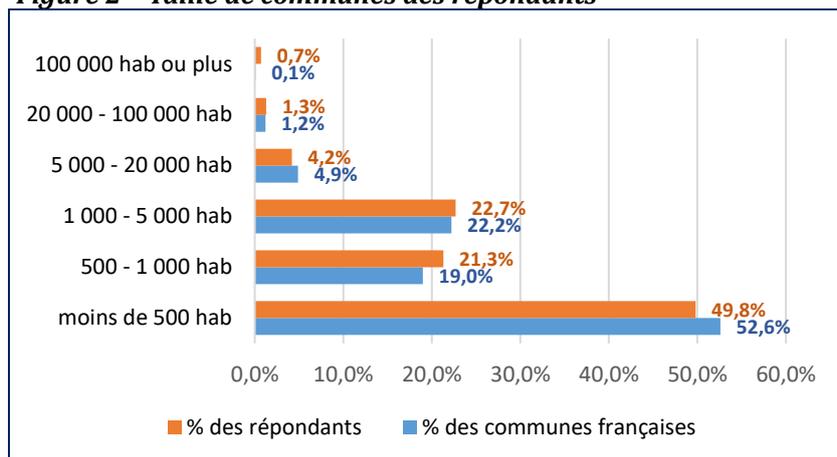
Figure 1 – Type de communes des répondants



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

Elles sont également représentatives de la taille des communes (nombre d’habitants) du territoire national, les écarts entre répondants et ensemble des communes de France ne dépassant pas les 3 %.

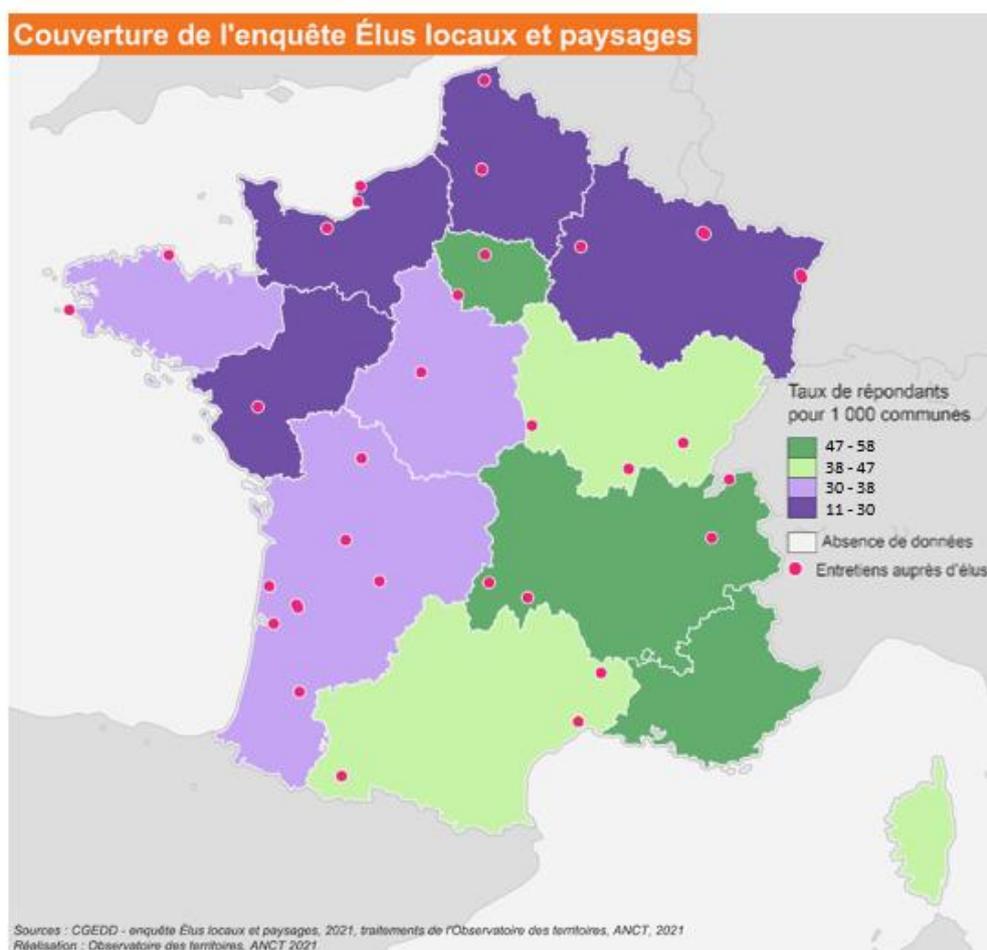
Figure 2 – Taille de communes des répondants



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

On note cependant des distorsions en ce qui concerne la représentativité géographique. Les élus d’Auvergne-Rhône-Alpes (AURA) et, dans une moindre mesure, de Provence-Alpes-Côte d’Azur (PACA), Ile-de-France, Bourgogne-Franche-Comté, Occitanie et Corse, ont été relativement plus nombreux à répondre à l’enquête : les premiers représentent ainsi 18,9 % des répondants alors que la région AURA ne regroupe que 11 % des communes françaises. À l’inverse, les répondants sont fortement sous-représentés dans les régions Hauts-de-France et Normandie (7,6 % des répondants à elles deux alors qu’elles représentent 18,4 % des communes françaises) et, dans une moindre mesure, Grand Est et Pays de la Loire.

Figure 3 – Couverture de l'enquête



(Seule la France métropolitaine figure sur la carte, du fait d'une quasi absence de participation des élus d'outre-mer à l'enquête)

Les élus de communes de montagne¹⁸, ainsi que ceux dont la commune fait partie d'un parc naturel régional (PNR) ont été relativement plus nombreux à répondre à l'enquête : 23,1 % des répondants sont des élus d'une commune de montagne et 19,1 % sont dans une commune incluse dans un PNR, contre respectivement 16 % et 13,2 % de l'ensemble des communes françaises.

À noter la faible participation à l'enquête des élus d'outre-mer ; seuls deux élus de Guadeloupe y ont répondu.

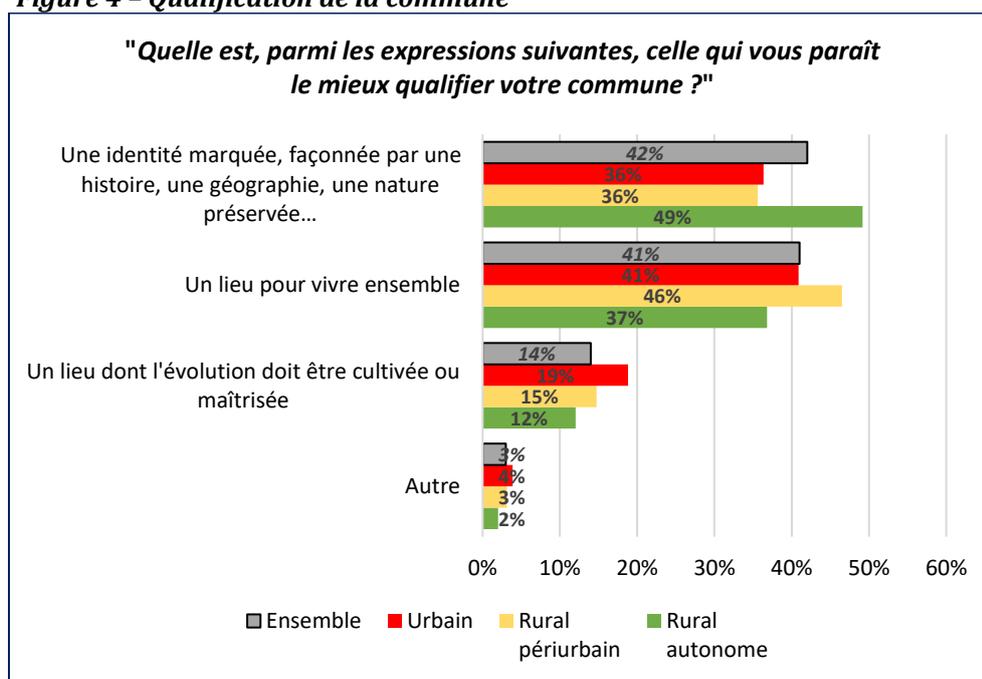
Plus de la moitié des répondants (54 %) ont été élus pour la première fois en 2020, alors que ces tout nouveaux élus ne représentent que 39 % de l'ensemble des maires de France. Si l'on y ajoute les 23 % de nouveaux élus en 2014, ce sont **plus des trois quarts des répondants qui sont des élus récents**. Cette surreprésentation d'élus récents peut tout aussi bien s'interpréter comme un intérêt plus marqué de ces derniers pour le paysage, que comme l'effet d'une lassitude des plus anciens élus face aux questionnaires.

¹⁸ Au titre du droit de l'urbanisme : communes ou parties de communes assujetties aux dispositions du code de l'urbanisme - parties spécifiques issues de la loi montagne.

1.2.2 Les enseignements de l'enquête et des entretiens¹⁹

Avant d'aborder la question du paysage, l'enquête interrogeait les élus sur **la manière dont ils perçoivent leur commune**. Pour 42% d'entre eux, leur commune est avant tout « *une identité marquée, façonnée par une histoire, une géographie, une nature préservée [...]* », cette vision étant encore davantage partagée chez les élus ruraux (49 % d'entre eux). Pour 41 % des répondants, leur commune est avant tout « *un lieu pour vivre ensemble* », conception plus présente chez les élus périurbains (46 %). Seuls 14 % des répondants considèrent que leur commune est « *un lieu dont l'évolution doit être cultivée ou maîtrisée* », même si cette option atteint 19 % chez les élus urbains.

Figure 4 – Qualification de la commune



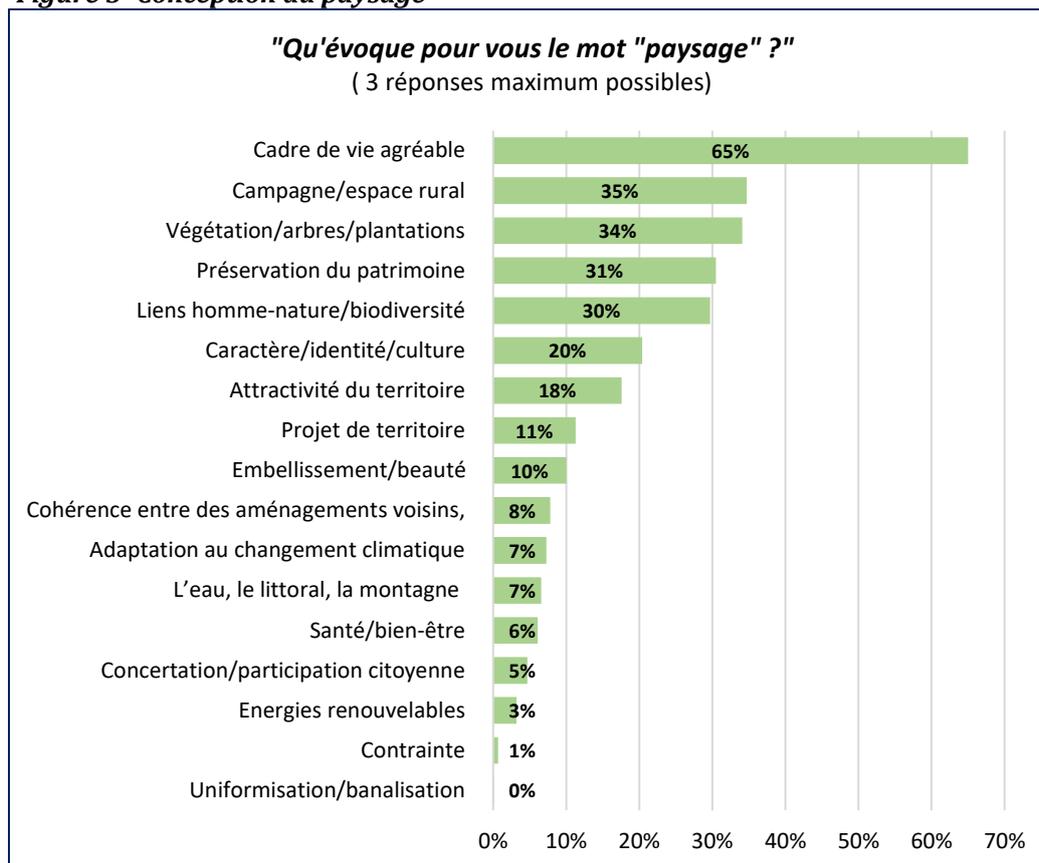
Source : enquête CGEDD – Cerema – AMF – ANCT sur les élus et le paysage, 2021

1.2.2.1 La conception du paysage et de son évolution

Le paysage est très majoritairement assimilé, pour 65 % des élus ayant répondu, à « un cadre de vie agréable ». Cette vision est corroborée par les réponses libres à la question précédente sur la qualification de la commune (pour les 3 % d'élus ayant choisi l'item « autre »), avec en particulier une forte présence de l'expression « *lieu où il fait bon vivre* », mais également du mot « *tranquillité* ».

¹⁹ Les résultats détaillés de l'enquête, pour l'ensemble des répondants et par type de territoires sont présentés en annexe 4.

Figure 5- Conception du paysage



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

Pour Jean Reverault, président de la communauté d’agglomération du Grand-Angoulême²⁰, « le paysage, c’est la perception du spectacle du vivant et de l’immobile ». Pour Laurent Monnet, adjoint au maire de Saint-Denis²¹, le paysage « c’est l’image que renvoie un territoire, plutôt au plan physique ». « Dès que je franchis le seuil de ma porte, j’ai un paysage sous mes yeux » dit Martine Boutillat, présidente du Pays d’Epernay-Terres de Champagne. Pour Cyriaque Lethuillier, maire de La Poterie-Cap d’Antifer²², le paysage renvoie à l’aspect émotionnel, au sentiment de liberté, de nature sauvage, « un sentiment d’intemporalité naît aux pieds des falaises ».

On a très souvent coutume de réduire le paysage à l’une de ses dimensions : historique et conservatrice, végétale, et « campagnarde » (pas de « paysage urbain »). Les réponses n’échappent pas totalement à cette vision partielle du concept. Près des deux tiers des répondants qui associent le paysage à « campagne/espace rural », « végétation/arbres, plantations », ou « préservation du patrimoine » citent également « cadre de vie agréable », ce qui dénote une forte cohérence entre ces différentes visions.

En revanche l’idée que le paysage est une question d’appréciation personnelle (donc une affaire « de goûts et de couleurs » ne justifiant pas une politique publique) est largement écartée par les répondants qui sont moins de 9 % à refuser une éventuelle formation pour cette raison (voir figure 15 plus loin).

²⁰ Entretien du 1^{er} juin 2021.

²¹ Entretien du 31 mai 2021.

²² Entretien du 2 juin 2021.

Pour Brigitte Terraza, maire de Bruges (Gironde)²³, le paysage, « *ce n'est pas forcément un paysage agréable* » citant comme exemple le paysage industriel, « *mais bien plus un paysage de randonnée* » à la campagne. Pour Léonore Moncondhuy, maire de Poitiers²⁴, le paysage est « *la résultante du passé d'un territoire et une image de son présent* » ; il relève avant tout d'une vision globale du territoire : celle qui est portée par la maire.

Les visions négatives du paysage (« contrainte » ou « uniformisation / banalisation ») sont quasiment absentes des réponses recueillies.

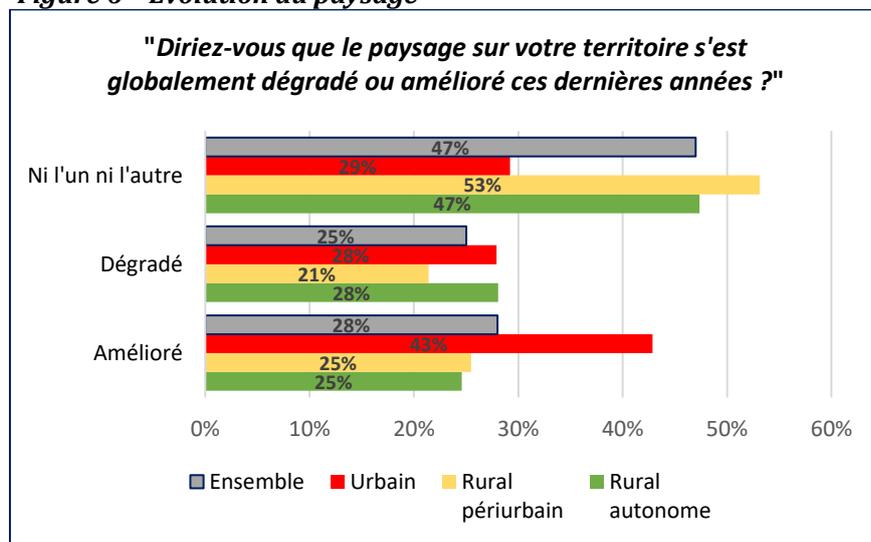
Cependant, pour Henri Sabarot, ancien maire de la commune de Carcans (Gironde)²⁵, « *le paysage reste pour beaucoup de gens la perception d'une contrainte : leur paysage, il est là depuis toujours, donc on ne va pas le changer, alors à quoi bon en parler [...]* ». Pour Michael Weber, président du PNR des Vosges du Nord et maire de Woelfling (Moselle)²⁶, « *c'est quelque chose qui embarrasse les élus* » du fait des réactions émotionnelles (donc difficiles à anticiper) qu'il peut susciter.

L'association entre le paysage et la campagne ou l'espace rural n'est, sans surprise, véritablement significative que chez les élus ruraux et périurbains (respectivement 38 % et 39 % d'entre eux, contre seulement 14 % des élus urbains).

Les élus sont en revanche peu nombreux (11 %) à assimiler le paysage à un « projet de territoire », même si cette vision est plus fréquente chez les élus urbains (18 % d'entre eux).

Les élus de l'échantillon ne semblent pas partager les idées largement développées par les médias ou par le mouvement associatif concernant la dégradation du paysage (la célèbre « France moche ») : seuls 25 % estiment que celui-ci a subi une évolution négative, alors que 28 % ont une opinion inverse. Les autres, majoritaires, estiment que la qualité paysagère est restée identique.

Figure 6 – Évolution du paysage



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

À noter toutefois que le sentiment que le paysage s'est dégradé est plus fréquent chez les élus très

²³ Entretien du 10 septembre 2021.

²⁴ Entretien du 17 juin 2021.

²⁵ Entretien du 10 septembre 2021.

²⁶ Entretien du 20 septembre 2021.

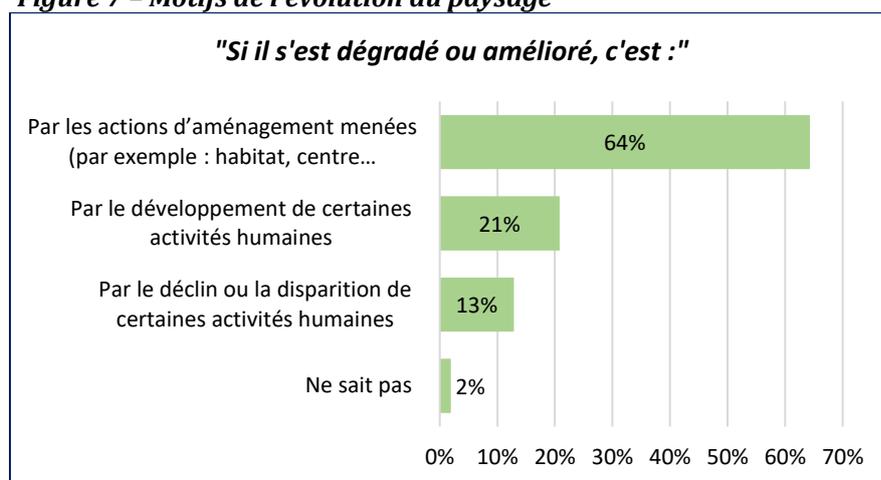
récents (28 % des élus de 2020 ont cette opinion) que parmi les élus de 2014 (23 %) ou d'avant 2014 (21 %), ces derniers pouvant être davantage tentés de défendre le bilan de leur action dans ce domaine.

Ajoutons que 43 % des élus urbains pensent que le paysage s'est globalement amélioré sur leur territoire, contre seulement un quart chez les élus issus du rural ou du périurbain, ces derniers considérant plus souvent que la qualité du paysage n'a pas bougé.

Pour Philippe Gamen, maire de la commune savoyarde du Noyer²⁷, le paysage « *fait appel aux sens, et en particulier au visuel. Être dans un beau paysage, cela fait du bien et procure du bien-être* ». Le président de l'agglomération de Blois, Christophe Degruelle²⁸ pose la question : « *finalement, qu'est-ce qu'un beau paysage ?* » Pour lui, il faut « *maintenir la spécificité du paysage comme approche fédératrice* ». Ainsi, « *le paysage, c'est à mettre en parallèle avec l'art. Et l'art, disait Picasso, c'est comme le chinois, ça s'apprend !* »

La question suivante sur l'origine de l'évolution qualitative du paysage (moins représentative car seuls ceux qui avaient pris position dans la première partie de la question étaient sollicités) écarte significativement le phénomène de la déprise²⁹ comme source de cette évolution négative ou positive. **Pour près des deux tiers des répondants, ce sont les actions d'aménagement menées qui sont à l'origine de l'évolution de la qualité paysagère.** Ce pourcentage monte jusqu'à 77 % chez les élus urbains, contre 53 % chez les élus ruraux, et 68 % chez ceux du périurbain. Les élus ruraux sont, au contraire, assez logiquement, relativement plus nombreux que les élus urbains à considérer que l'évolution s'explique par le déclin ou la disparition de certaines activités humaines (respectivement 20 et 4 %).

Figure 7 – Motifs de l'évolution du paysage



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

1.2.2.2 Les défis à relever impliquant le paysage

Pour les élus ayant répondu à l'enquête, les défis à relever en termes d'opérations ou de démarches d'aménagement sont très majoritairement ceux de **l'urbanisme règlementaire** (planification

²⁷ Il est aussi président du parc naturel régional du Massif des Bauges, et président de la commission Urbanisme, Paysage, Climat et Énergie de la Fédération des PNR Entretien du 31 mai 2021.

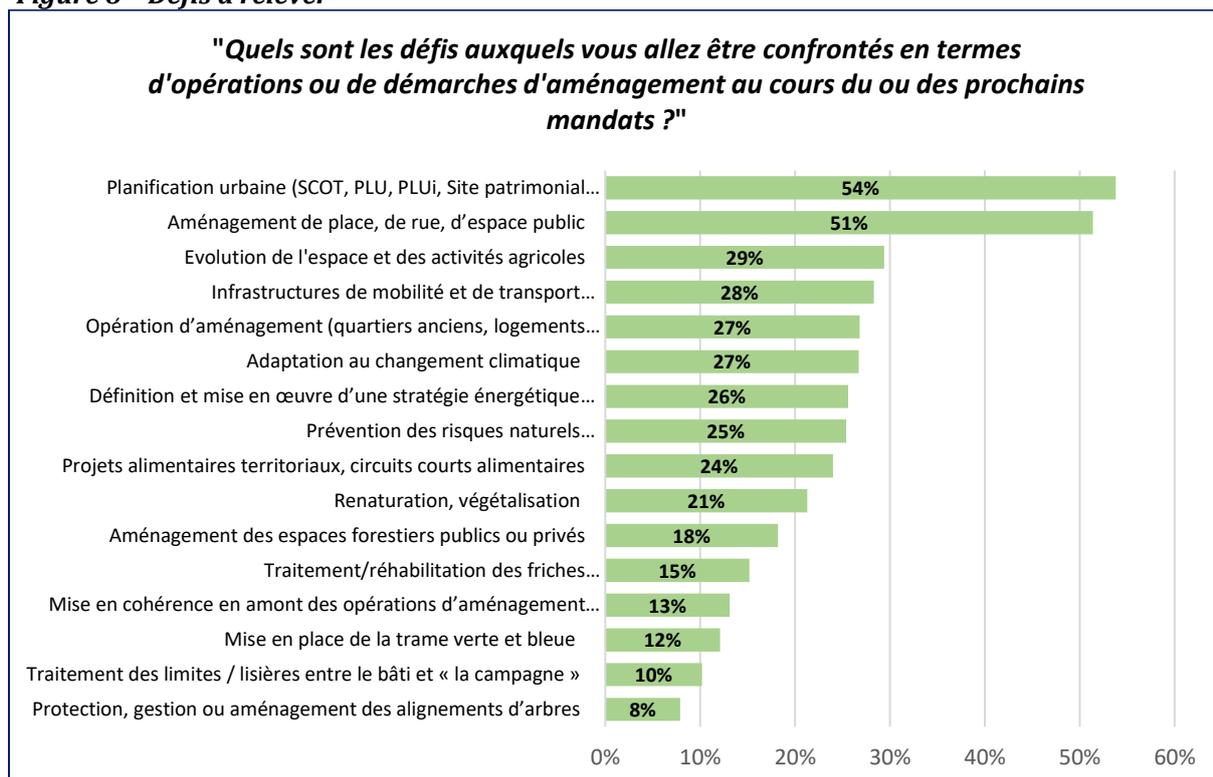
²⁸ Entretien du 1^{er} juin 2021.

²⁹ « *déclin ou disparition d'activités humaines* »

urbaine : 54 %) **ou opérationnel** (aménagement d'espaces publics : 51 %, opérations d'aménagement : 27 %) ; ce positionnement est cohérent avec les réponses à la question précédente, qui mettent en tête les actions d'aménagement comme source d'évolution du paysage.

Les défis touchant la gestion de l'espace non bâti (agricole : 29 %, forestier : 18 %) et les questions alimentaires et environnementales qui leur sont liées (24 %) ne sont pas mal placés. En revanche la biodiversité, avec la trame verte et bleue, semble avoir manqué son positionnement paysager (à peine plus de 12 % de réponses positives), de même que la gestion des lisières (moins de 10 %), ce qui peut surprendre au vu des réponses à la question sur les souhaits en matière de thématiques de sensibilisation / formation, « *paysages et biodiversité* » arrivant en seconde position (voir ci-après).

Figure 8 – Défis à relever



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

Pour Fanny Chappé, maire de Paimpol³⁰ : **la démarche paysagère permet de dépasser la logique « un espace égal un usage »** : les services rendus par telle ou telle partie de territoire sont forcément multiples : si l'on réaménage la zone de la gare, ce ne sera pas seulement dans une logique de déplacements, mais aussi de loisirs, de logement, etc.

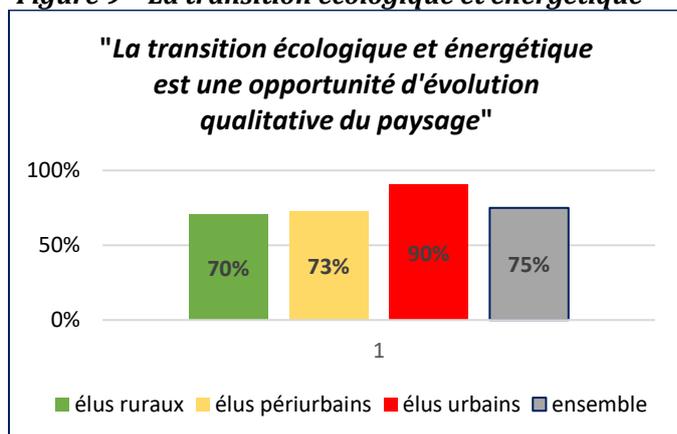
Plus du quart des répondants considèrent que l'énergie et le climat constituent des défis importants³¹, l'adaptation au changement climatique constituant même une préoccupation pour 47% des élus urbains. **Cette prise de conscience du défi majeur que constitue le changement climatique**

³⁰ Entretien du 26 mai 2021.

³¹ Mais ces deux réponses ne concernent pas tout à fait les mêmes élus : seuls 36% des élus ayant répondu positivement à « *adaptation au changement climatique* » ont également répondu positivement à « *définition et mise en œuvre d'une stratégie énergétique* » ; réciproquement, 38% des élus ayant répondu positivement à « *définition et mise en œuvre d'une stratégie énergétique* » ont également répondu positivement à « *adaptation au changement climatique* ».

s'affirme plus nettement avec les réponses à la question sur l'opportunité que peut constituer la transition écologique et énergétique pour le paysage : les trois quarts des élus (et 90 % des élus urbains) ayant répondu à l'enquête souscrivent à cette affirmation, ce qui est un score surprenant puisque l'enquête a eu lieu au moment où se développait une polémique nationale sur l'implantation d'éoliennes propres à « dénaturer le paysage ». À noter que les élus des Hauts-de-France ayant répondu à l'enquête appuient cette appréciation d'opportunité pour plus de 80 % d'entre eux. Quoiqu'il en soit, les élus expriment clairement leur volonté de se saisir de la transition en cours pour faire évoluer positivement la qualité paysagère.

Figure 9 – La transition écologique et énergétique

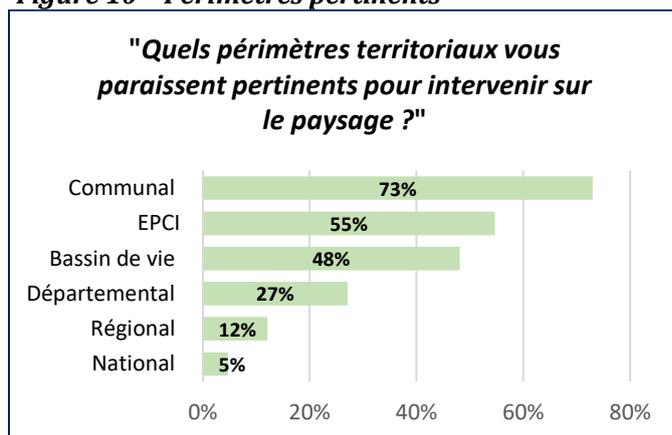


Source : enquête CGEDD – Cerema – AMF – ANCT sur les élus et le paysage, 2021

Pour les élus interrogés, les interventions sur le paysage doivent être menées à des échelles très locales. Près des trois quarts des répondants considèrent que la commune est le périmètre territorial le plus pertinent. Si le périmètre de l'intercommunalité et celui du bassin de vie recueillent encore des résultats importants (respectivement 55 % et 48 %), les échelons supérieurs voient leurs scores s'effondrer.

Pour Jean-François Farenc, maire de Blanot (71)³², c'est le « *plan de paysage transition énergétique* » qui va démontrer que le niveau communautaire est le plus pertinent sur les questions de paysage.

Figure 10 – Périmètres pertinents



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

³² Entretien du 11 mai 2021.

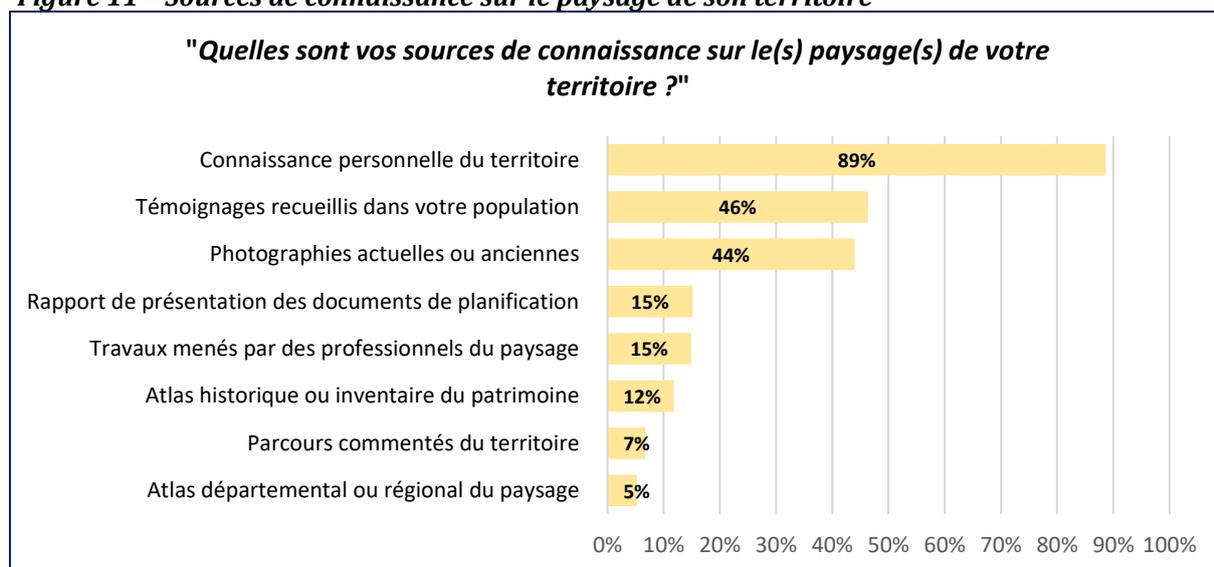
1.2.2.3 Les sources de connaissance, les outils pour appréhender le paysage et répondre aux défis qui lui sont liés

Près de neuf répondants sur dix comptent sur leur « connaissance personnelle » du territoire, sans disparité sur ce point entre les élus urbains et les élus issus du rural ou du périurbain. Mais près d'un sur deux également (47 %) se fonde sur les « témoignages recueillis dans la population », ce qui fait écho à la définition internationale du paysage comme « partie de territoire telle que perçue par les populations », et témoigne d'une volonté plutôt remarquable de la part des élus de l'échantillon d'associer les populations aux politiques menées dans ce domaine. L'utilisation des « photographies, actuelles ou anciennes » est également très répandue, plus de quatre répondants sur dix disant les utiliser.

Il faut en revanche noter le très faible score (à peine plus de 5 %) des atlas de paysage, qui sont pourtant les documents légalement dédiés à cette connaissance.

À noter que les élus urbains s'appuient plus souvent sur les « rapports de présentation des documents de planification » et sur les « travaux menés par les professionnels du paysage » (respectivement 29 % et 26 % d'entre eux) que ne le font les élus ruraux ou périurbains. **Globalement, les élus urbains ont une plus large palette de sources de connaissance sur le paysage** (près de trois items choisis en moyenne contre un peu plus de deux par les élus ruraux ou périurbains).

Figure 11 – Sources de connaissance sur le paysage de son territoire



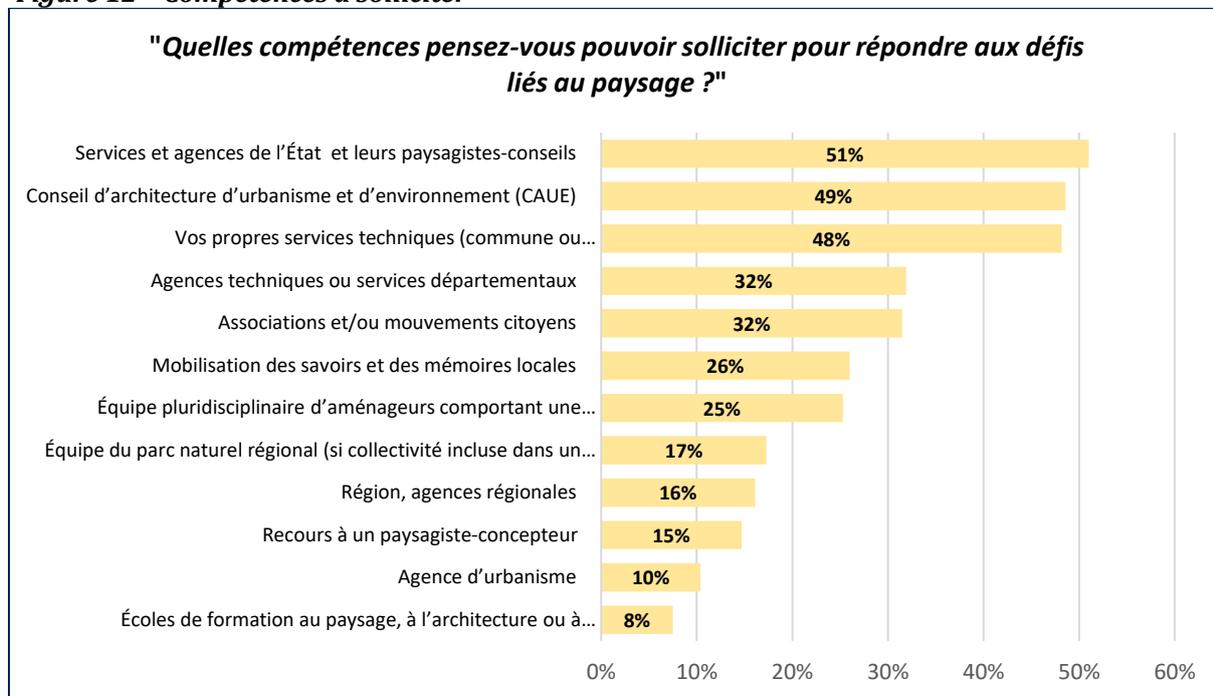
Source : enquête CGEDD – Cerema – AMF – ANCT sur les élus et le paysage, 2021

Afin d'être en mesure de répondre aux principaux défis liés au paysage, les répondants pensent, pour un peu plus de la moitié d'entre eux, pouvoir s'appuyer en premier lieu sur les « services et agences de l'État », qui conservent ainsi une crédibilité, peut-être liée à leur intervention obligatoire sur l'urbanisme dont on a vu qu'il arrivait en tête des défis à relever. Suivent de près les « conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement » (CAUE) puis leurs « propres services techniques (communaux ou intercommunaux) ».

Les paysagistes-concepteurs isolés ne suscitent guère l'adhésion (15 %) sauf au sein d'une « équipe pluridisciplinaire » les incluant (25 %). Quant aux ateliers d'étudiants des écoles de paysage, ils sont très peu connus (8 % de réponses positives). En revanche, en cohérence avec le bon classement des

témoignages de la population comme source de connaissance, les « associations ou mouvements citoyens » sont bien placés (32 %) de même que les « savoirs et mémoires locales » (26 %). À noter par ailleurs une bonne association entre ces deux items puisque près de la moitié des répondants ayant coché l'une de ces deux réponses ont également coché l'autre. Les « agences techniques ou services départementaux » se font une place non négligeable (32 %) qui corrobore la compétence que leur accordent les dernières phases de la décentralisation en tant qu'ingénierie de proximité.

Figure 12 – Compétences à solliciter



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

Les élus urbains mettent largement en tête leurs propres services techniques (69 % d'entre eux), contre seulement 42 % des élus ruraux et 47 % de ceux du périurbain, qui privilégient les services déconcentrés de l'État ; ce résultat s'explique logiquement compte tenu des disparités connues des moyens d'ingénierie entre ces deux types de territoires. Les élus urbains sont également plus nombreux à citer les « équipes pluridisciplinaires d'aménageurs avec compétences en paysage » (48%), ainsi que les « agences d'urbanisme » (23%), structures par définition peu opérantes dans les territoires ruraux.

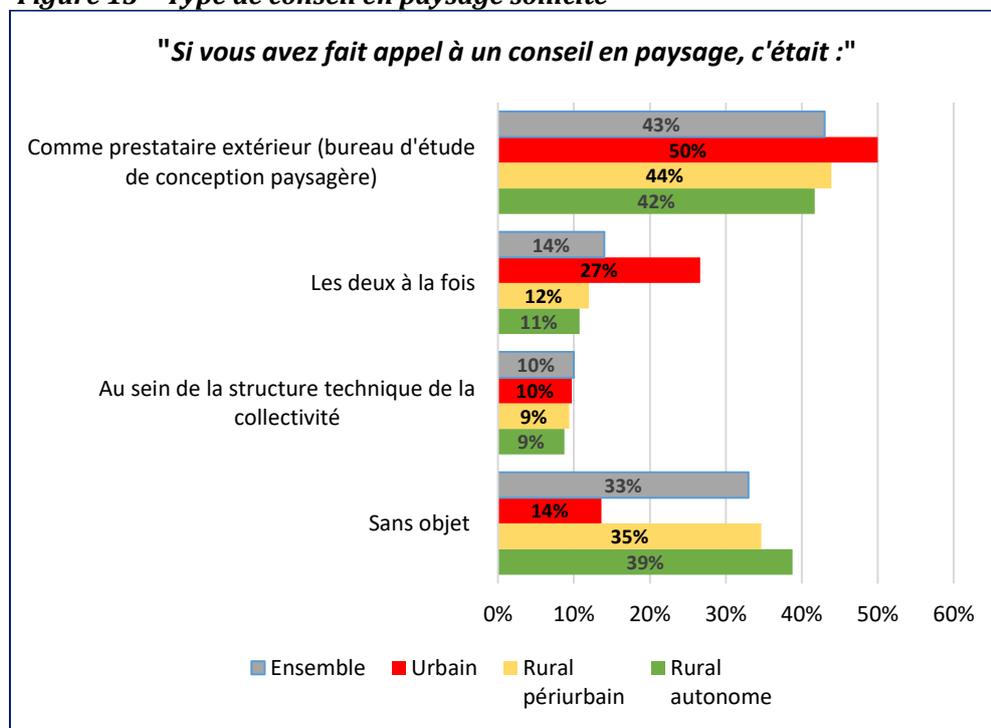
Les élus urbains ont fait ou font nettement plus souvent appel à un conseil en paysage (86 % d'entre eux) que ce n'est le cas des élus ruraux (61 %) ou périurbains (65 %). Pour tous, ce recours à un conseil en paysage se fait le plus souvent au moyen d'un prestataire extérieur (43 %). Même les élus urbains, qui déclarent très majoritairement, comme on l'a noté plus haut, s'appuyer sur les compétences de leurs propres services techniques pour répondre aux défis liés au paysage, font pourtant très rarement (10 %) appel à un conseil en paysage prioritairement au sein de la structure technique de leur collectivité ; la moitié de ces élus urbains recourt à un prestataire extérieur et plus du quart d'entre eux utilise une formule mixte.

Pour Didier Jeanjean, adjoint au maire de Bordeaux chargé de la nature en ville³³, il est désormais obligatoire que chaque proposition d'aménagement portée par les services techniques de la ville

³³ Entretien du 13 juillet 2021.

comporte un chapitre traitant de sa dimension paysagère. Pour lui, il est important que l'élément décisif soit « *le sens et non la fonction d'un aménagement* ». Le végétal urbain peut ainsi remplir des fonctions sans pour autant avoir du sens en termes d'ambiance urbaine. « *Vis-à-vis des services techniques qui ont vocation à traiter une seule fonction à la fois, cela demande de la pédagogie* ». « *La transversalité à cultiver entre les services est donc essentielle* ».

Figure 13 – Type de conseil en paysage sollicité



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

En termes d'outils de politique publique relatifs au paysage, c'est « la dimension paysagère des documents d'urbanisme » qui emporte le plus d'adhésion (42 %).

On peut associer cette réponse avec celle, en partie équivalente, sur l'« *orientation d'aménagement et de programmation thématique sur le paysage* » (OAP) (33 %) ³⁴, les « *chartes de parc naturel régional* » (37 %) arrivant en deuxième place. Pour ces dernières, le nombre de réponses positives dépasse largement le nombre de communes incluses dans un parc et dont le maire a répondu au questionnaire (19 %), ce qui témoigne d'une connaissance de cet outil de planification dépassant les limites actuelles des 58 parcs naturels régionaux (PNR).

En revanche, on est frappé par les faibles scores réalisés par les outils spécifiquement consacrés au paysage par les services de l'État centraux et déconcentrés : outre le binôme « *classements de sites* » - « *opérations grands sites* », qui recueille un double score de 19 %, seuls les « *plans de paysage* », avec 23 % de réponses positives, réalisent un résultat honorable. Les « *atlas de paysage* », en cohérence avec les réponses à la question sur les sources de connaissance, ne recueillent que 12 % de réponses

³⁴ 41% des élus ayant répondu positivement à « *dimension paysagère des documents d'urbanisme* » ont également répondu positivement à « *OAP thématique sur le paysage* ». Réciproquement, 51% des élus ayant répondu positivement à « *OAP thématique sur le paysage* » ont également répondu positivement à « *dimension paysagère des documents d'urbanisme* ». Il y a donc une bonne association entre ces deux réponses.

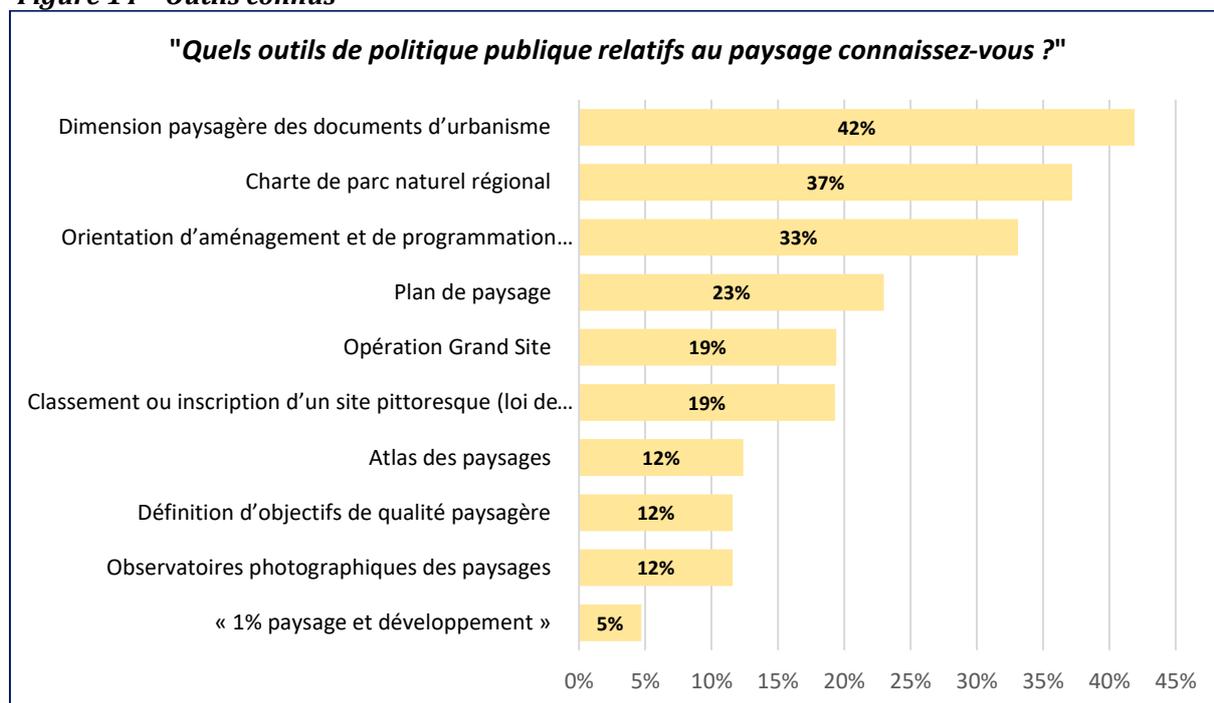
favorables, de même que la définition (il est vrai assez technocratique dans son énoncé) d'« *objectifs de qualité paysagère* ».

Le faible score réalisé par les observatoires photographiques du paysage interroge, dans la mesure où on a vu que plus que 40 % des répondants utilisaient les photographies comme source de connaissance.

Pour les élus urbains, ce sont les OAP qui sont les plus citées (par 56 % d'entre eux, soit 20 points de plus que pour les élus périurbains et plus de 30 points de plus que pour les élus ruraux). Ces élus urbains citent également nettement plus souvent que les élus ruraux ou périurbains les documents d'urbanisme (52 % d'entre eux). Les chartes de parc naturel sont en revanche très largement en tête chez les élus ruraux (41 % d'entre eux les citent).

Là encore, globalement, les élus urbains citent davantage d'outils connus (près de trois en moyenne) que ne le font les élus ruraux ou périurbains (deux en moyenne).

Figure 14 - Outils connus

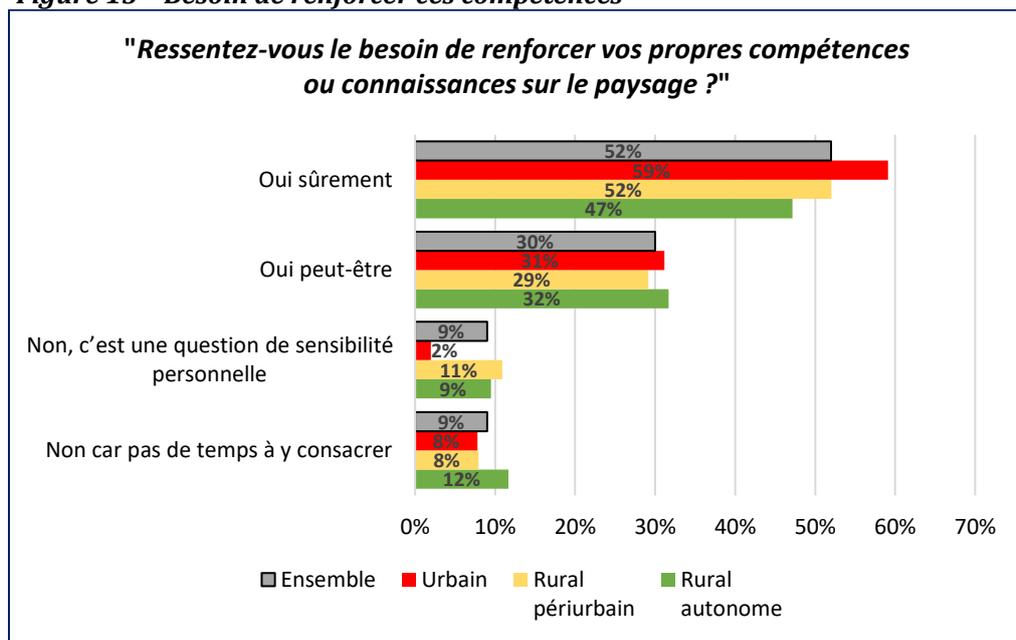


Source : enquête CGEDD – Cerema – AMF – ANCT sur les élus et le paysage, 2021

1.2.2.4 Les besoins de sensibilisation et de formation: modalités et contenus

Plus des **quatre cinquièmes des élus répondants ressentent le besoin de renforcer leurs compétences et connaissances sur le paysage**. Cette adhésion est encore plus forte chez les élus urbains : seuls 10 % d'entre eux répondent par la négative à cette question, principalement faute de temps à y consacrer.

Figure 15 – Besoin de renforcer ces compétences



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

Parmi ceux qui souhaitent se former et/ou se sensibiliser à la question du paysage, les « *visites personnalisées du territoire avec un professionnel* » recueillent le plus grand nombre de réponses positives (49 %) suivies de près (45 %) par des « *parcours collectifs sur le terrain avec lecture du paysage, regards partagés, etc.* », avec en troisième position (40 %) les « *visites d'autres territoires engagés dans une démarche de paysage* ». Ces trois réponses sont par ailleurs assez cohérentes entre elles : environ 45 % des répondants ayant opté pour l'une des trois propositions ont aussi choisi les deux autres. Il y a donc **un large consensus autour de la sensibilisation à partir du terrain**, de l'appréhension directe du paysage.

Pour Alexandre Pujou-Menjouet, maire de Campan (Hautes-Pyrénées)³⁵, en termes de contenu de la sensibilisation au paysage, il paraît important de savoir « *mettre des mots sur le ressenti* », mais aussi d'« *aller voir ailleurs* » ce qui a été réalisé de positif par d'autres.

À l'inverse, les « *stages de sensibilisation générale* », qui sont des modalités très souvent proposées par les opérateurs traditionnels (CAUE, Agences, etc.) ne rencontrent qu'un succès relatif (29 % de réponses positives), tandis que les apprentissages plus abstraits (conférences, ateliers à partir de projets concrets, initiation à la représentation, brochures et guides méthodologiques, etc.) ne remportent que des scores modestes, voire minimales (de 8 % à 19 % maximum). Avec 28 % de réponses positives, la modalité un peu hybride - entre théorie et pratique - que représente « *l'accès facilité à un conseil en paysage sur les projets en cours* », recueille néanmoins un score intéressant.

À noter que les réponses des élus urbains, périurbains et ruraux diffèrent assez peu sur cette question.

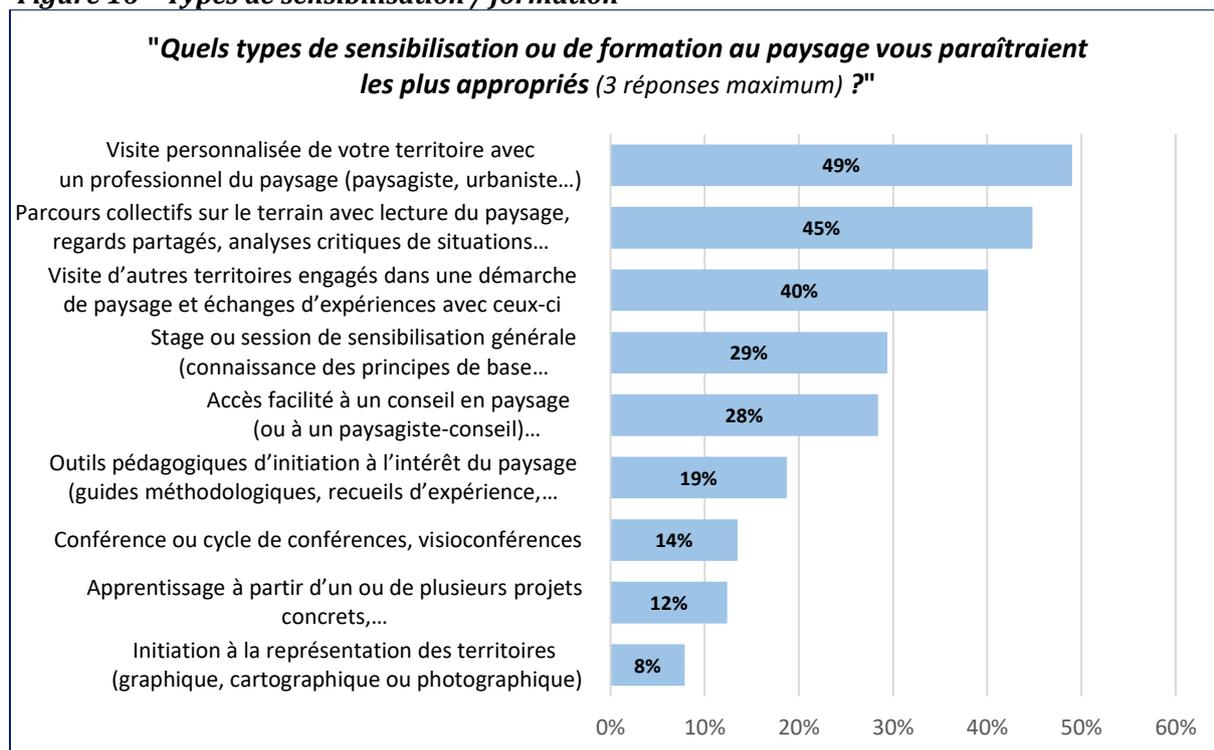
Philippe Gleser, maire de Lorry-lès-Metz (57) et vice-président de Metz Métropole³⁶ nous explique que « *le mieux ce sont les visites de terrains avec des spécialistes, y compris de nuit quand la silhouette urbaine est matérialisée par les lumières de la ville..., la connaissance pratique, les ateliers avec les élus et les habitants sont également très productifs. Il faut avoir une approche variée du terrain, avec des zooms à*

³⁵ Entretien du 17 mai 2021.

³⁶ Entretien du 31 mai 2021.

différentes échelles et sous différents angles. C'est l'enjeu du territoire qui nous regarde ». Pour Hubert Courseaux, président du CAUE du Calvados et maire de Bonneville-la-Louvet³⁷, l'exemplarité de certaines opérations est un bon levier : « montrez l'exemple, soyez fiers de ce que vous avez fait ». Pour Joël Baud-Grasset, conseiller départemental du canton de Sciez (Haute-Savoie)³⁸, « la question de la lecture du paysage est essentielle : il faut que l'on regarde des cartes ou des photographies aériennes, que l'on s'asseye au sein même du paysage et que l'on prenne le temps de regarder ». Pour Suzanne Brolly, adjointe au maire de Strasbourg et Vice-présidente de l'Eurométropole³⁹, les voyages d'études, les visites de terrain, « permettent aux élus d'apprendre à lire le paysage, en prenant bien soin de mélanger les élus, aguerris et débutants ».

Figure 16 – Types de sensibilisation / formation



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

En termes de **contenu souhaité des sensibilisations / formations**, le paysage en lien avec le patrimoine (52 %), mais aussi la biodiversité (45 %), l'agriculture et la forêt (43 %) et enfin l'habitat (37 %) sont les quatre thématiques les plus demandées. À l'autre extrémité du classement, on trouve les « espaces périphériques » (8 %), ainsi que les friches et autres « points noirs » (13 %).

Au total les priorités de formation des élus faisant appel au paysage ne correspondent que partiellement aux politiques sectorielles nationales prioritaires : biodiversité en bonne place mais transition énergétique en position plus modeste et grandes thématiques de « requalification paysagère » (périphéries et friches) en dernières places.

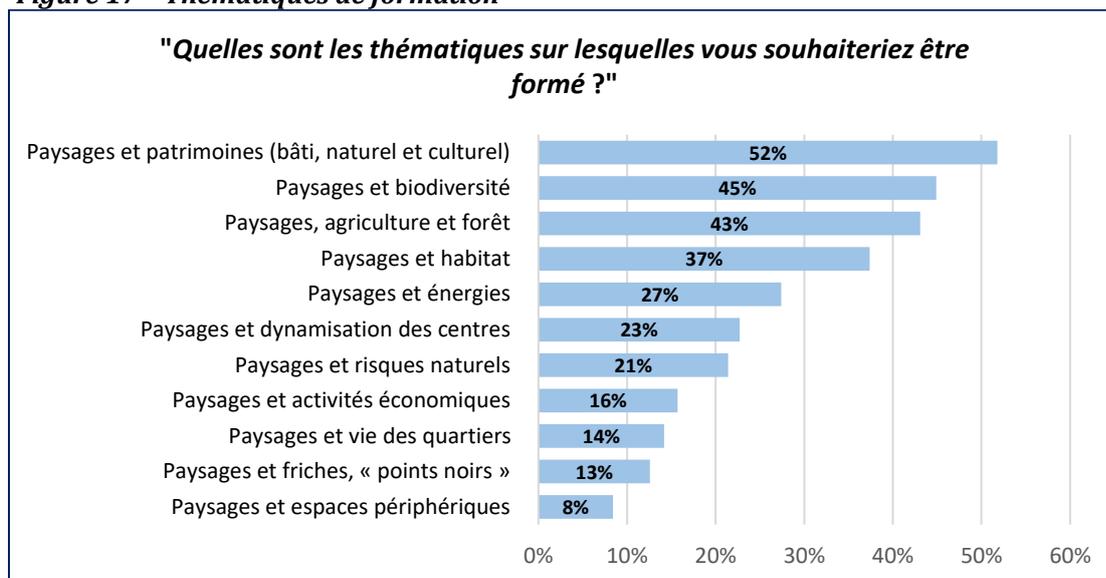
Si, comme vu plus haut, le lien est fait entre paysage et transition écologique, il reste donc aux actuels et futurs opérateurs de formation à tenir compte de cette relative distorsion dans leurs offres aux élus.

³⁷ Entretien du 17 mai 2021.

³⁸ Entretien du 17 mai 2021.

³⁹ Entretien du 20 septembre 2021.

Figure 17 – Thématiques de formation



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

À noter que les priorités diffèrent sensiblement entre élus ruraux, périurbains et urbains, ce qui renforce l'idée d'une adaptation des formations au contexte local dans lequel agit l' élu. Ainsi, les élus ruraux privilégient (51 % d'entre eux) la thématique « *paysages, agriculture et forêt* », que les élus urbains et périurbains ne sont respectivement que 26 % et 44 % à choisir. À l'inverse, des formations sur les sujets « *paysages et dynamisation des centres* », ou « *paysages et vie des quartiers* » sont bien plus fortement demandés par les élus urbains que par les élus périurbains ou ruraux.

Les souhaits des élus, en matière de thématiques de formation, sont tout à fait cohérents avec les principaux défis qu'ils considèrent avoir à affronter. Ainsi, ceux pour qui ces défis portent sur l'aménagement des espaces agricoles et forestiers souhaitent plus que les autres être formés à « *paysage, agriculture et forêt* », et nettement moins souvent à « *paysage et dynamisation des centres* » ou « *paysages et vie des quartiers* ».

Pour Danielle Dambach, maire de Schiltigheim (2^{ème} commune de la métropole strasbourgeoise)⁴⁰, le fil conducteur, c'est le « *respect de la vie : il faut qu'il y ait harmonie, équilibre entre les espaces naturels et les espaces façonnés par l'homme* ». Le paysage n'est pas une question de sensibilité personnelle, mais un « *bien commun* ». Il s'agit de former les élus, de les informer, puis de les responsabiliser sur un paysage qu'il faut d'abord comprendre ». Pour cela, « *il faut associer le paysage à un récit et le conter (comme on conte une histoire, une fable)* ». De son côté « *il faut que l'État restitue le paysage comme une question importante au même titre que le climat ou la biodiversité. Il doit envoyer un signal aux élus en ce sens* ».

⁴⁰ Entretien du 21 septembre 2021.

Tableau 1 - Souhaits des élus en termes de thématiques de formation : « Paysages et ... », selon le type de territoire

Rang de priorité	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
1	agriculture et forêt	patrimoines (bâti, naturel et culturel)	patrimoines (bâti, naturel et culturel)
2	patrimoines (bâti, naturel et culturel)	biodiversité	biodiversité
3	biodiversité	agriculture et forêt	vie des quartiers
4	habitat	habitat	dynamisation des centres
5	énergies	énergies	habitat
6	risques naturels	dynamisation des centres	activités économiques
7	dynamisation des centres	risques naturels	agriculture et forêt
8	activités économiques	activités économiques	énergies
9	friches, « points noirs »	vie des quartiers	risques naturels
10	vie des quartiers	friches, « points noirs »	friches, « points noirs »
11	espaces périphériques	espaces périphériques	espaces périphériques

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

2 Les orientations pour une formation / sensibilisation : prendre appui sur les éléments maîtrisés pour combler les lacunes

Vis-à-vis des politiques du paysage et des politiques publiques en général, que l'approche paysagère a vocation à fédérer en permettant d'échapper à la logique sectorielle et fonctionnaliste, les résultats de l'enquête en ligne et des entretiens avec les élus ont révélé des connaissances acquises, qui seront autant de points d'appui pour le plan d'action. Mais ils ont aussi mis en lumière des lacunes dans les savoirs ou des distorsions de priorités par rapport aux enjeux nationaux de la transition écologique.

Même s'il ne saurait être question d'édicter un « cadrage national » trop strict qui méconnaîtrait la diversité des territoires, des contextes et des enjeux, un certain nombre d'orientations peuvent être énoncées, en termes de contenus prioritaires des formations. Dans certains territoires, ces priorités iront de soi, mais dans d'autres, elles constitueront le « message » de l'État et de ses partenaires (voir ci-après, partie 3) pour définir les démarches à promouvoir, les outils à mieux faire connaître, et les domaines pour lesquels la pertinence de l'approche paysagère doit être plus clairement affirmée.

2.1 Ce que les élus connaissent, maîtrisent, et/ou considèrent comme les principaux défis en termes de paysage et d'action sur celui-ci

À la lecture des résultats de l'enquête, on voit bien qu'il n'est pas nécessaire de convaincre en priorité les élus que les outils d'urbanisme sont aussi des outils de politique paysagère, que le paysage constitue une approche à associer aux politiques publiques territorialisées, ou encore que l'approche paysagère est nécessairement collective et participative. Cela ne signifie pas que les sensibilisations et les formations devraient méconnaître ces « acquis », mais bien au contraire qu'elles pourront en faire le point de départ des modules ou sessions à mettre en place pour combler les manques ou les lacunes que l'on décrira ci-après.

2.1.1 Les outils propres à la planification territoriale et aux opérations d'aménagement

Incontestablement, ce sont les outils dont les élus ont hérité progressivement depuis la décentralisation de 1983⁴¹ et qu'ils connaissent et maîtrisent le mieux pour gérer le paysage de leur commune. Il s'agit des documents de planification que sont les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme de plus en plus souvent intercommunaux (PLUi) dont les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en déclinent certains thèmes (dont le paysage) ou certains secteurs de projet. Mais il s'agit aussi d'urbanisme opérationnel avec les « aménagements de places, de rue et d'espace public » arrivant en seconde position – de très peu : 51 % contre 54 % à la planification urbaine – dans les réponses à la question sur les « défis à relever ».

En effet, la décentralisation a modifié substantiellement le rapport que l'élu entretient avec son territoire et avec ceux qui y résident ou y exercent une activité, les élus se retrouvant en première ligne pour délivrer, au nom de la commune, les autorisations relevant du code de l'urbanisme (permis et

⁴¹ Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, puis loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000320197/>

déclarations de travaux), dès lors qu'ils disposaient d'un plan d'occupation des sols (POS) puis d'un plan local d'urbanisme.

La loi de décembre 2010⁴², en obligeant chaque commune à adhérer à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), a une nouvelle fois modifié le rapport au territoire que chaque élu entretenait jusqu'alors. La gestion au quotidien de l'occupation de l'espace (permis de construire) se conjugue désormais de plus en plus avec une anticipation de cette gestion (planification) à l'échelle de l'intercommunalité, dont le maire partage la responsabilité avec ses voisins et collègues.

Véritables boîtes à outils pour orienter l'aménagement du territoire et mettre en cohérence ses différents enjeux, les PLUi sont aujourd'hui les vecteurs majeurs de retranscription des projets communaux ou intercommunaux. Ils encadrent de manière détaillée l'évolution de l'espace en ce qui concerne le bâti (aspects extérieurs des constructions, etc.) et, plus sommairement, concernant l'espace non bâti (vocation naturelle ou agricole, préservation de certains espaces boisés). Ils doivent aller dorénavant dans le sens de la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'artificialisation des sols.

Les résultats de l'enquête montrent que désormais, un cap a été franchi : **les documents de planification constituent aujourd'hui pour les élus un outil central pour encadrer l'évolution des paysages** et certains élus ne s'y trompent pas : lors d'un des premiers entretiens tenus par la mission, en avril 2021, Pierre Jarlier, ancien sénateur-maire de Saint-Flour dans le Cantal⁴³, nous a rappelé que le paysage « *doit rentrer dans une politique globale de planification et de stratégie territoriale* » et qu'il faut parvenir à « *rendre indissociable la politique paysagère et la politique d'aménagement et d'urbanisme* ».

« *Les documents d'urbanisme doivent être au service du paysage !* » affirme pour sa part l'élue alsacienne Danielle Dambach, maire de Schiltigheim, ajoutant que l'État doit donner aux élus les moyens de l'action, en dotant les PLUi de vrais outils dans ce domaine : « *et pourquoi pas un PLP - un plan local du paysage, à l'instar des programmes locaux de l'habitat (PLH) ou des plans de déplacements urbains (PDU) ?* » renchérit l'élue. De ce point de vue, élus urbains et ruraux sont parfaitement en phase : Alexandre Pujo-Menjouet, maire de Campan dans les Hautes-Pyrénées, estime qu'il faudra « *édicter des règles de construction respectueuses du paysage dans le cadre du SCoT et du PLUi lorsqu'ils seront approuvés par l'intercommunalité* »⁴⁴.

Au sein des plans locaux d'urbanisme (PLUi ou PLU), les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent désormais exprimer de manière qualitative les stratégies de la collectivité territoriale en termes d'aménagement du territoire. Un tiers des élus interrogés les distingue comme outils de politique publique relatifs au paysage, ce qui est un score très honorable compte tenu du caractère récent de l'outil⁴⁵ et de son usage encore peu répandu au service de la qualité générale (OAP thématique paysage) ou locale (OAP sectorielles).

Autre outil plébiscité dans l'enquête : les chartes des parcs naturels régionaux (PNR). Certes, ces documents ne sont pas codifiés au titre de l'urbanisme mais au titre de l'environnement, ce qui explique leur méconnaissance par les professionnels de l'urbanisme. Néanmoins, le caractère général de leurs orientations, la traduction de celles-ci dans un document graphique (« plan de parc ») et surtout la nécessité des SCoT et des PLU qui doivent leur être compatibles, en font des éléments importants dans la hiérarchie des documents de planification. Les élus qui ont répondu au

⁴² <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023239624/>

⁴³ Aujourd'hui conseiller du directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT).

⁴⁴ Entretiens respectifs des 20 avril (P. Jarlier), 17 mai (A. Pujo-Menjouet) et 21 septembre 2021 (D. Dambach).

⁴⁵ Les OAP ont été instituées et définies par la Loi de 2010 « portant engagement national pour l'environnement » (Grenelle II), mais leurs décrets d'applications ne datent que de décembre 2015.

questionnaire ne s'y sont pas trompés : 37 % d'entre eux connaissent la valeur paysagère potentielle de cet outil de planification, alors qu'ils ne sont que 19 % à être dans une commune appartenant à PNR.

En adoptant un positionnement majeur sur la protection et la valorisation de leur patrimoine, notamment en matière de nature, de culture et de paysage, les parcs naturels régionaux ont une gestion dynamique et inventive de leur territoire, à laquelle adhèrent les élus : une durée de vie de quinze ans de leur charte assurant la pérennité de l'outil et la mise en œuvre effective du projet et surtout un mode opératoire fondé sur le principe « *convaincre plutôt que contraindre* ».

Ce lien, désormais connu et apprécié par les élus, entre approche paysagère et documents d'urbanisme (au sens large du terme, de l'OAP aux chartes de PNR) constitue un premier point d'appui pour mettre en place des actions de sensibilisation puis de formation : si l'on doit monter un module ou programmer une journée à cet effet, autant commencer « en terrain connu » en traitant ou mentionnant ces outils et leur dimension paysagère.

2.1.2 Le paysage comme approche collective et participative

L'un des enseignements majeurs de l'enquête est que pour les élus interrogés, les échanges et les interactions avec les habitants sont essentiels à trois niveaux :

- comme **source de connaissance** : « *les témoignages recueillis dans la population* » sont cités par près d'un répondant sur deux ;
- comme **compétence à solliciter** : les « *associations ou mouvements citoyens* » et la « *mobilisation des savoirs ou des mémoires locales* » sont cités immédiatement après des réponses évoquant plus classiquement les personnes jugées communément « compétentes » : services techniques ou experts de diverses origines (État, CAUE, conseils départementaux ou services techniques locaux) ;
- enfin, comme **mode opératoire** choisi par les élus pour la sensibilisation : les « *parcours collectifs sur le terrain* » sont, pour eux, essentiels, avec « *regards partagés* » précise la modalité de réponse, qui arrivent en seconde position, tout juste après la « *visite personnalisée... avec un professionnel* », plus classique.

Cette importance donnée au savoir habitant, citoyen ou collectif est un écho direct de la définition du paysage donnée dans la Convention européenne du paysage : « *partie de territoire telle que perçue par les populations* »⁴⁶. Sans avoir *a priori* connaissance de cette définition, de très nombreux élus répondants ont saisi l'importance du caractère collectif et participatif de l'approche paysagère. Fanny Lacroix, maire de Châtel-en-Trièves (Isère) et vice-présidente de l'association de maires ruraux de France⁴⁷ parle ainsi de « *lien charnel entre la population et le territoire* » ; elle ajoute que « *le paysage est un vecteur d'engagement, de participation active de la population (...) avec une dimension associative importante* ».

Cette conscience développée par les élus de la complémentarité entre leur légitimité électorale et l'intervention citoyenne trouve dans la démarche paysagère de très opérationnelles illustrations, dont celle du paysagiste Alain Freytet, dans le cadre de la « *coopérative de l'arban* »⁴⁸ qui mène des expériences de mise en lien entre le maître d'œuvre, les élus et les habitants creusois. Il en fit le récit concernant les ateliers conduits sur la commune de Faux la-Montagne (Creuse), sur le Plateau de

⁴⁶ La définition complète est « *partie de territoire telle que perçue par les populations et dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et /ou humains et de leurs interrelations* », définition reprise mot pour mot dans le code d'environnement depuis la loi de 2016, avec l'ajout de l'adjectif « *dynamiques* » après « *interrelations* ».

⁴⁷ Entretien du 15 décembre 2021.

⁴⁸ Terme local désignant les travaux collectifs à l'échelle de la communauté villageoise.

Millevaches⁴⁹.

Toutefois, l'intervention des habitants, dont une grande partie des répondants à l'enquête a noté le grand intérêt, n'est-elle pas réservée à de petites communautés rurales plus aisément mobilisables ? Il n'en est rien, comme le montre l'exemple du quartier de La Duchère, avec ses tours et barres qui regroupaient près de 15 000 habitants sur un plateau dominant le centre de Lyon⁵⁰.

Une grande partie des répondants à l'enquête a bien conscience que « *les habitants connaissent aussi leur territoire, leur paysage. Ils savent ce qu'il y a de bien pour leur commune, ce qui fait sens* »⁵¹.

L'enquête a donc révélé que le regard de certains élus sur leur paysage a évolué dans le sens d'une vision plus collective de celui-ci et notamment leur appréciation sur « *leurs* » agriculteurs, éleveurs, ostréiculteurs, viticulteurs, comprenant que ces derniers sont de « *vrais acteurs du paysage* », entretenant, modifiant, faisant évoluer celui-ci par leur pratique professionnelle quotidienne. Ainsi, les élus les reconnaissent et les perçoivent de plus en plus comme des « *sachants* ». Le programme de sensibilisation et de formation devra donc prendre appui sur cet état de fait pour le conforter, et, autant que faire se peut, le généraliser.

L'appui sur les outils d'urbanisme pour les interventions paysagères, le lien d'ores et déjà établi entre celles-ci et les sciences du vivant ainsi que l'exploitation agricole ou sylvicole, enfin la vision participative du paysage que l'on vient de décrire ne doivent pas masquer les lacunes ou les faiblesses que l'enquête révèle également. Les « points forts » que l'on vient d'analyser sont autant de points d'appui pour combler les lacunes et renforcer les compétences et connaissances des élus là où ont été détectés des insuffisances.

2.2 Ce que les élus n'associent pas spontanément au paysage, les « lacunes »

2.2.1 Le lien au projet de territoire : le paysage comme vision politique et comme mise en cohérence des interventions techniques sur un territoire donné

Les résultats de l'enquête sont sans appel : le lien entre paysage et projet de territoire n'est cité que par 11 % des élus interrogés. Le caractère abstrait de cette expression explique-t-il le faible recours à celle-ci pour « *évoquer le paysage* » comme y invitait la question ? Ou bien est-ce la difficulté pour les élus d'avoir une « vision » à l'échelle d'un territoire qui ne leur est souvent présenté par leurs services ou leurs partenaires (y compris les services locaux de l'État...) que comme une collection, parfois peu cohérente, de problèmes techniques à résoudre ? En fait, qu'est-ce, au juste, qu'un « projet de territoire » ?

Certes, la notion reste juridiquement incertaine, portée par différents territoires aux réalités institutionnelles variées, et elle renvoie à différents cadres d'application, le plus connu étant le « projet d'aménagement et de développement durable » (PADD) remplacé depuis septembre 2020 par le

⁴⁹ Alain Freytet, « *projet en partage pour paysages de l'après-pétrole* » in « *Villes et territoires de l'après-pétrole* », Éditions du Moniteur, 2020, pp 252-259.

⁵⁰ Le descriptif de la concertation mise en place est issu d'un entretien avec Jean Frébault, ancien directeur de l'architecture et de l'urbanisme et de l'agence d'urbanisme du Grand Lyon, et actuel membre du conseil citoyen de La Duchère. Cet entretien a eu lieu le 10 novembre 2016 dans le cadre d'une mission précédente. La description du quartier et de l'opération peut être trouvée sur une fiche synthétique publiée par le CAUE du Rhône dans le cadre de sa série « *Parcours architecture et paysage* ».

⁵¹ Paroles de la maire de Schiltigheim ; entretien du 21 septembre 2021.

« projet d'aménagement stratégique » (PAS) qui constitue le premier volet (délibéré) des plans locaux d'urbanisme (PLU)⁵², mais dont le contenu n'est souvent que partiellement décliné dans les règlements et les documents graphiques subséquents.

Or, le projet de territoire est un concept plus vaste qu'un PADD, qui n'a pas vocation, par exemple, à aborder l'agriculture ou la forêt, ou encore l'énergie et le climat⁵³. Le projet de territoire porte une ambition qui va au-delà des thèmes abordés par le code de l'urbanisme : occupation de l'espace, construction, mobilités, etc. Dès lors, si l'élaboration d'un tel projet d'ensemble s'impose légalement dans le cadre de la constitution des intercommunalités, rappelons que chaque pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) élabore un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les EPCI qui le composent. Il s'agit bien d'un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, culturel et social de son territoire, afin de promouvoir un modèle de développement durable et d'en améliorer la compétitivité, l'attraction et la cohésion.

La démarche de construction demeure toutefois assez vague sur le contenu et évasive sur les délais dans lesquels les communautés doivent se doter du dit document⁵⁴. Cela pourrait en partie expliquer le faible score de la proposition lors de l'enquête.

Pourtant, de nombreux élus interrogés ont des idées très claires sur ce que pourrait être un tel projet et sur le rôle que le paysage serait en mesure d'y jouer. Cette position revêt deux dimensions qui mettent le maire en situation « politique » au sens fort du terme :

- fixer un cap, une vision stratégique pour son territoire ;
- fédérer les politiques sectorielles qui s'appliquent de façon fragmentée au territoire.

Les termes de Pierre Jarlier, ancien maire de Saint-Flour, concernant cette dimension politique sont très clairs⁵⁵ : il propose que « *les maires reprennent le pouvoir en matière de paysage* ». Il faut, selon lui, présenter le paysage comme « *une vision non segmentée du territoire, le support d'une approche inter-opérationnelle de l'urbanisme, et le moyen de remettre le maire et l'action publique au centre du projet dans l'intérêt général sur le long terme* ». Léonore Moncond'huy, maire de Poitiers, précise le rôle du paysage dans ce positionnement⁵⁶ : « *les élus qui peuvent être en charge du paysage sont aussi bien en charge de la nature en ville, de l'urbanisme ou du logement. Mais en fait le paysage relève avant tout d'une vision globale du territoire : celle qui est portée par la maire* ».

Le choix très minoritaire du terme « projet de territoire » ne tient donc pas uniquement à « son côté abstrait » : il pourrait révéler une faiblesse préoccupante de la condition de l' élu. Celui-ci ne se verrait que comme l'applicateur successif de politiques dissociées ou, pire, celui qui est appelé à résoudre tour à tour les problèmes, risques ou difficultés qui affectent ses administrés. De ce point de vue, l'association du paysage au « projet de territoire » lui permet de prendre la main, d'être mieux en prise avec la communauté humaine qui l'a élu.

Il est donc crucial de sensibiliser prioritairement les élus locaux aux vertus que recèle

⁵² Introduit dans le code de l'urbanisme par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000.

⁵³ Qui sont par exemples traités par les « projets alimentaire territoriaux », les « chartes forestières de territoire », ou des « plans climat, air énergie territoriaux ».

⁵⁴ Pour les communautés urbaines, il est stipulé à l'article L. 5215-1 du Code général des collectivités locales : « *La communauté urbaine (...) regroupe plusieurs communes (...) qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.* » Pour les communautés d'agglomération et de communes (articles L. 5214-1 et L. 5216-1), il est indiqué que la communauté « *a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ».

⁵⁵ Entretien du 20 avril 2021.

⁵⁶ Entretien du 17 juin 2021.

L'approche paysagère. C'est sans doute la principale lacune à combler en donnant par exemple à l' élu les outils nécessaires à l'appréhension « dézoomée », cohérente et globale du territoire dont il a la charge, en d'autres termes à sa vision politique.

Il ne s'agit donc pas de faire de l' élu un paysagiste, mais de le conduire à rendre les meilleurs arbitrages possibles en termes d'aménagement durable et harmonieux de son territoire en ayant en tête la nécessaire cohérence de celui-ci. Cela pourrait commencer, de manière simple et efficace par l'organisation à son profit d'une lecture du paysage (personnalisée ou collective) de sa commune et/ou de son intercommunalité⁵⁷, lui donnant ainsi des éléments pour répondre avec cohérence et pertinence, à quelques questions simples et concrètes, par exemple :

- Comment gérer et mettre en valeur (rendre plus accessible...) tel ou tel élément important de son patrimoine (chapelle, alignement d'arbres, terroir agricole...) ?
- Où dois-je positionner tel ou tel équipement public majeur (centre de secours, école, salle des fêtes...) dont la construction a été l'un de points forts de sa campagne ?
- Où et comment accueillir d'éventuels nouveaux habitants (requalification de l'espace bâti, extension mesurée de celui-ci et, dans ce cas, à quel endroit) ?

2.2.2 Une méconnaissance des outils et ressources spécifiquement dédiés au paysage

Le plus grand paradoxe que révèle l'enquête en termes de connaissance des outils de politique paysagère est que **les répondants identifient d'autant mieux les politiques en cause que le mot « paysage » lui-même n'y figure pas**. Documents d'urbanisme et chartes de parcs naturels régionaux arrivent en tête mais ne figurent dans le haut du classement, ni les « atlas », ni les « observatoires photographiques », ni même les « plans », pourtant tous les trois « *du (ou de) paysage* ». Quant à la profession de référence, celle des paysagistes-concepteurs, elle ne recueille, quand on pose aux élus la question des « compétences » à solliciter, qu'un score qui la place en toute fin de classement.

Les atlas de paysages

Recueillant 12 % de suffrages à la question « *quels outils de politique publique relatifs au paysage connaissez-vous ?* » et 5 % de réponses favorables à la question « *quelles sont vos sources de connaissance sur le(s) paysage(s) de votre territoire ?* », les atlas de paysages, « outils de connaissance » selon leur récente définition législative⁵⁸, ne remplissent pas leur rôle premier, du moins auprès des élus eux-mêmes. Pourtant dès les années 1990, la France formalisait une « *méthode pour des atlas de paysages, identification et qualification* » avant même que la ratification de la Convention européenne du paysage par la France en 2006 engage celle-ci à « *identifier et qualifier* » l'ensemble des paysages qui composent son territoire, en s'adressant aux futurs commanditaires des atlas de paysages : les collectivités départementales⁵⁹ et les services déconcentrés de l'État.

La définition donnée au paysage dans la Convention permet pourtant bien, à travers ces atlas, de saisir les dynamiques et les pressions qui modifient le paysage et d'en suivre les transformations. En outre, ces vingt dernières années ont montré que les atlas de paysages (dont sont actuellement dotés neuf départements sur dix) constituent plus qu'un outil de connaissance, puisqu'il est un préalable à la

⁵⁷ Lors de l'entretien précité avec la mission, la maire de Poitiers a indiqué que sa vision du paysage lui venait d'une expérience de lecture du paysage effectuée dans le cadre de son brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur jeunesse et sports (BAFA).

⁵⁸ Issue de la loi « biodiversité » du 8 août 2016, désormais article L 350-1B du code de l'environnement.

⁵⁹ Puisque la loi prescrit que les atlas soient élaborés « dans chaque département. On y reviendra en partie 2-3 ci-après.

formulation des objectifs de la qualité paysagère et un outil adapté pour rassembler les regards autour de ce qui a été institué comme faisant partie d'un patrimoine commun. Encore faut-il que ces documents « parlent » aux élus dont la demande est souvent plus concrète (« comment faire « mon » lotissement ? », « où dois-je localiser « ma » nouvelle école ? »⁶⁰) que l'analyse savante d'échelle départementale fournie par les atlas.

Les enseignements issus de l'enquête nationale sur l'atlas de paysages menée par la DGALN en 2021 préconisent d'introduire un volet « recommandations » pour le rendre plus opérationnel, d'associer la population à son élaboration pour en faire un document plus partagé, de réviser son format pour en faire un outil plus concis et argumenté.

La sensibilisation des élus à l'outil que constitue l'atlas de paysages passera donc à l'évidence par son évolution dans le sens suggéré ci-avant.

Les observatoires photographiques du paysage

Les observatoires photographiques du paysage (OPP), qui recueillent un pourcentage équivalent dans l'enquête (12 %), sont eux aussi méconnus des élus. Pourtant les OPP sont à la croisée de toutes les problématiques actuelles. Le fond photographique permet en effet d'analyser les mécanismes et les facteurs de transformations mais aussi les rôles des acteurs en cause dans toutes les thématiques (impact du changement climatique, implantation d'une infrastructure, revitalisation d'un bourg, étalement urbain, évolution du trait de côte, etc.).

Comme nous l'ont rappelé, dans plusieurs parcs naturels régionaux, notamment celui de la Narbonnaise⁶¹, les photographies anciennes et actuelles illustrent les problématiques d'aménagement impactant le paysage et ouvrent de manière efficace le débat sur l'évolution du paysage et de l'urbanisation au sein même de la population et avec les élus.

La fonction des observatoires photographiques en matière d'évaluation de l'impact des politiques publiques est primordiale et en fait un outil d'analyse pour les acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme au premier rang desquels figurent bien sûr les élus. On notera que si les OPP (dans la forme technique et institutionnelle que reflète cet acronyme) ne sont connus que par à peine plus d'un sur dix des répondants à l'enquête, l'usage des « *photographies actuelles et anciennes* » recueille plus de 44% de réponses positives à la question relative aux sources de connaissance des élus sur le paysage. L'outil OPP en tant que processus technique est ainsi méconnu, mais la ressource photographique est en bonne place dans les outils familiers pour décrire le paysage et sensibiliser à son approche.

La piste d'amélioration qui s'impose pour réduire cet écart d'appropriation est du même ordre que celle qui concernait les atlas : faire d'un outil technique, peut-être trop codifié et souvent confisqué par des « sachants » (en l'occurrence des photographes professionnels, parfois même artistes-photographes), un outil partagé, approprié par le plus grand nombre, un outil « populaire » au sens plein du terme⁶². La seule requête qui serait alors formulée par les autorités publiques vis à vis de ces « *collaborateurs occasionnels des politiques paysagères* » serait la localisation précise, l'angle et la focale de chacune des prises de vue, puis leur catalogage dans un fichier approprié. Le parc naturel régional des Causses du Quercy expérimente ainsi actuellement une application au titre évocateur « capture ton paysage »⁶³.

⁶⁰ Entretien avec Sébastien Giorgis, paysagiste-concepteur et adjoint à la maire d'Avignon, le 7 décembre 2021.

⁶¹ Entretien avec Fanchon Richart, sa chargée de mission Paysage, le 29 novembre 2021.

⁶² Rendue encore plus simple ces dernières années par la généralisation des appareils photos sur les téléphones mobiles.

⁶³ Description et accès : <https://www.parc-causses-du-quercy.fr/observatoires>

La encore la sensibilisation des élus à cet outil passe par son évolution dans le sens d'une plus grande participation des acteurs locaux et des citoyens en général à son élaboration.

Les plans de paysage

Leur relance à partir de 2013⁶⁴ sous forme d'appels à projets bisannuels puis annuels, nantis d'une subvention de 30 000 € par projet, a permis une diffusion de l'outil significative sur le territoire national, qui compte aujourd'hui plus d'une centaine de ces plans. Seuls 23 % des élus les citent cependant, alors que les plans de paysage sont des outils de prise en compte explicite du paysage – qu'il s'agisse de sa protection, de sa gestion ou de son aménagement – dans les politiques sectorielles s'appliquant au territoire (urbanisme, transport, infrastructures, énergies renouvelables, agriculture) à l'échelle opérationnelle comme à celle du bassin de vie. Ils permettent d'appréhender l'évolution et la transformation des paysages de manière prospective, transversalement aux différentes politiques à l'œuvre sur un territoire et de définir le cadre de cette évolution, sous l'angle, précisément de ce « *projet de territoire* » dont on a vu que les élus peinaient à l'appréhender.

En proposant le paysage comme entrée privilégiée des problématiques du territoire et comme outil de médiation entre les différents acteurs qui le façonnent, les plans de paysage confortent une démarche qui met en cohérence des projets et des dynamiques à l'œuvre. Tels qu'ils sont aujourd'hui pratiqués, à des échelles très diverses, de la petite commune à la métropole ou au PNR, les plans de paysage comportent une phase d'étude financée ou cofinancée par l'État (avec un degré variable de participation de la population au diagnostic) puis une phase de mise en œuvre qui conjugue opportunément des réalisations concrètes et une prise en compte possible dans les documents de planification, selon le degré d'avancement de leur élaboration ou de leur révision.

Ce caractère non contraignant et participatif pourrait expliquer à la fois que le nombre de candidats à cette procédure ne faiblisse pas, malgré l'annualisation des appels à projets (deux candidats pour un lauréat lors de la session 2021), mais aussi le degré de connaissance relativement faible de cette procédure par les élus. Faute d'un minimum de formalisation, y compris, par exemple, en termes d'exigence de participation du public, le plan de paysage demeure aux yeux de nombre d'élus un processus séduisant dans la mesure où il n'est pas prescriptif, mais qu'ils ne considèrent pas comme un véritable « outil » de politique publique, d'où sa méconnaissance par trois répondants sur quatre à l'enquête⁶⁵.

La piste d'amélioration la plus évidente pouvant conduire à une meilleure connaissance de cet outil souple et concret par les élus locaux passe à la fois par un minimum de formalisation de celui-ci et par la sensibilisation des élus aux démarches paysagères en général.

Les paysagistes-concepteurs

Seuls 15 % des répondants à l'enquête citent le « *recours à un paysagiste-concepteur* » parmi les compétences à solliciter pour « *répondre aux défis liés au paysage* ». Ce faible résultat peut être nuancé par le score de 25 % réalisé dans cette même question par les « *équipes pluridisciplinaires d'aménageurs comportant une compétence en paysage* ». On peut aussi expliquer cette place médiocre par le fait que le terme-même de « paysagiste-concepteur » ne date que de la loi de 2016, avec un

⁶⁴ Les premiers plans de paysage français datent de 1990. Aucun nouveau plan n'avait été engagé depuis la fin des années 1990, avant leur relance en 2013.

⁶⁵ Le problème est en effet la pérennité du processus une fois le financement épuisé : la dynamique ne peut en effet se poursuivre que grâce à une animation locale dédiée, qui peut exister dans un parc naturel régional, une structure porteuse du label Grand Site de France, ou une métropole ou agglomération convenablement dotée en compétence paysagère dans ses services techniques, point qui sera abordé dans la partie 3.4 ci-après.

processus de reconnaissance officielle du titre par l'État qui vient juste de s'achever pour chacun des professionnels potentiellement concernés⁶⁶. Jusque-là en effet, la confusion avec les professions du végétal en général était très fréquente⁶⁷, nombre de pépiniéristes ou entrepreneurs d'espaces verts affichant fièrement le terme « paysagiste » sur leur enseigne commerciale.

La formation peut évidemment intéresser les élus locaux en tant que porteurs d'une opération d'aménagement. Elle peut aussi être mise en avant en tant qu'appui à la planification (documents d'urbanisme de différentes échelles), mais aussi d'assistance ou de conseil à la maîtrise d'ouvrage ou de place dans l'organigramme des services techniques de la collectivité. La fédération française du paysage établit désormais tous les ans un « palmarès du paysage » qui récompense les plus significatives de ces différents types d'intervention. C'est d'une telle promotion volontariste de l'image du paysagiste-concepteur⁶⁸ qu'on peut attendre une meilleure prise de conscience par les élus de l'intérêt d'y recourir.

Les outils de politique publique explicitement consacrés par l'État au paysage, concernant la connaissance (les atlas) et la pédagogie (les observatoires photographiques) de celui-ci, les processus préalables à la planification (plans de paysage), ainsi que la reconnaissance professionnelle des paysagistes-concepteurs, devraient faire chacun l'objet d'évolutions permettant leur notoriété accrue auprès des élus locaux.

Ce sont ces outils en cours de rénovation qu'il faudra promouvoir auprès des maires et des présidents d'intercommunalités dans les sessions de sensibilisation ou les modules de formation à mettre en place.

2.2.3 Les thématiques sous-estimées dans les demandes de formation par le paysage, telles que formulées par les élus

On peut saluer l'intérêt des élus pour le lien paysage-biodiversité et celui, propre aux élus ruraux, pour le rôle potentiel du paysage en matière de dynamiques agricoles et forestières. On ne peut en revanche qu'être surpris que la thématique du lien paysage-énergie soit assez mal classée dans les choix effectués. Il est également préoccupant que l'évolution des friches et des périphéries se place en dernière position parmi les sujets à traiter au moyen de l'approche paysagère.

La transition énergétique : liens à retisser avec le paysage (les sujets éoliens, EnR, climat en général, etc.)

La transition énergétique n'est pas spontanément associée au paysage pour les élus alors même que les cinq types d'énergies renouvelables que sont le solaire, l'hydroélectricité, l'éolien, la biomasse et la géothermie font l'actualité quotidienne, notamment pour ce qui est des plus « visibles », l'éolien et le photovoltaïque, pour leur impact sur les paysages. Ces énergies-flux inépuisables par rapport aux « énergies-stock » tirées des gisements de combustibles fossiles en voie de raréfaction, ne semblent

⁶⁶ Le recours obligatoire aux paysagistes-concepteurs pour certains marchés peut également pallier cette méconnaissance. Par exemple la modification de l'article L. 441-4 du code de l'urbanisme par la loi dite ELAN du 23 novembre 2018, dispose que désormais le recours à un architecte ou à un paysagiste concepteur est obligatoire pour établir le projet architectural, paysager et environnemental d'un permis d'aménager tout lotissement dont la surface est supérieure à 2 500 m².

⁶⁷ Ce que renforçait l'appartenance de la principale organisation représentative des paysagistes, la Fédération française du paysage à l'interprofession du végétal Val'Hor, reconnue par le ministère de l'agriculture.

⁶⁸ À cet égard, une réflexion serait à mener concernant les critères de délivrance par l'État, tous les deux ans, du « *grand prix national du paysage* » : celui-ci récompense un binôme collectivité-maître d'œuvre ce qui maintient l'intervention paysagère dans les limites de la création de jardins ou d'espaces publics. À quand un Grand Prix qui saluerait une démarche de planification à forte valeur participative, une démarche agro-paysagère, une initiative alliant paysage et transition énergétique, etc.

pas perçues d'emblée comme des « *facteurs de modification du paysage* », et donc l'approche paysagère comme solution à une acceptabilité sociale de leur implantation.

Pourtant, les exemples ne manquent pas de territoires où la conjugaison de l'approche paysagère et de la transition énergétique ont produit des consensus qui pourraient démentir les polémiques qui naissent régulièrement sur cette question. Depuis deux ans, l'Agence de la transition écologique, dite (encore) Ademe, s'est associée au ministère pour cofinancer un volet de l'appel à projets annuel « plans de paysage » ciblé précisément sur cette transition : deux fois six territoires de taille et de contextes très divers (certains plus centrés sur l'éolien, les autres sur le solaire) se sont ainsi lancés dans de prometteuses démarches d'études des meilleures implantations possibles des dispositifs de production d'énergie, mais aussi d'économies et d'efficacité énergétique⁶⁹.

Les 89 « territoires à énergie positive » (TEPOS) réunis dans un réseau particulièrement dynamique⁷⁰ ont également adopté ce triptyque « *économies, efficacité, mix de productions renouvelables* » et de plus en plus d'entre eux fondent ces démarches sur l'analyse géographique et historique et sur les perceptions sociales du territoire, donc sur son paysage.

Les grands défis du changement climatique et de la transition énergétique ont donc vocation, à niveau égal à celui de la biodiversité, à figurer dans les priorités de sensibilisation et de formation des élus locaux à l'approche paysagère.

Les périphéries urbaines (friches industrielles, entrées de villes, etc.)

Ne recevant respectivement que 13 et 8 % des suffrages lorsque les élus sont interrogés sur leur besoins en formation, la question des friches industrielles et des entrées de ville est renvoyée en queue de peloton dans les réponses au questionnaire, y compris par les élus périurbains. Cela est d'autant plus étonnant que la question des friches industrielles est un sujet souvent brûlant pour tout élu qui détient sur sa commune un morceau de patrimoine industriel ou commercial à réhabiliter, qu'il s'agisse de manufactures, de filatures, d'usines, de mines ou de secteurs portuaires désaffectés : il en va souvent en effet de la sécurité et de la salubrité publiques. Ces friches industrielles sont aujourd'hui considérées comme des éléments de patrimoine : les demandes de protection croissantes en tant qu'éléments du patrimoine architectural du XX^e siècle le démontrent. La demande des élus à se former sur la matière patrimoniale (réponse choisie par eux à plus de 52 %) ne semble pas comporter ces parties de territoire délaissées et très souvent vouées à démolition. D'anciennes vallées industrielles (celle de St Amarin dans le Haut-Rhin ou celle du Dorlay près de Saint-Etienne) connaissent à l'initiative d'élus locaux ou de parcs naturels régionaux des reconversions intéressantes, dont la qualité paysagère est très souvent une dimension fondatrice.

C'est tout aussi surprenant pour ce qu'on appelle communément les « entrées de ville », laissant penser que l'on s'est globalement habitués à « *ces secteurs de la France moche*⁷¹ ». En outre, la récente loi « climat et résilience » du 22 août 2021⁷² limite fortement la construction de nouveaux centres commerciaux de périphérie et va poser à court terme la question de l'obsolescence des actuelles implantations, qui n'étaient parfois justifiées que par la volonté de ne pas laisser le terrain à la concurrence. La reconversion de ces périphéries va donc justifier une approche paysagère de ces vraisemblables évolutions.

La nécessité d'une sensibilisation voire d'une formation sur la dimension paysagère de ces sujets

⁶⁹ Il existe des paysages « énergétiquement inefficaces comme les territoires à fort taux de mitage de l'habitat engendrant des déplacements motorisés incessants...

⁷⁰ Voir leur site <http://www.territoires-energie-positive.fr/>

⁷¹ Télérama - *Comment la France est devenue moche ?* Xavier de Jarce et Vincent Remy, février 2010, mis à jour en décembre 2020.

⁷² Voir [article 215](#)

s'impose donc. Malgré des exemples convaincants, **elle va toutefois nécessiter un travail de conviction important tant elle semble aujourd'hui en décalage avec les souhaits exprimés par les répondants à l'enquête.**

Les points d'appui et les points de faiblesse ci-dessus énumérés quant aux connaissances et aux souhaits actuels des élus locaux en matière de politiques et d'approches paysagères vis-à-vis des orientations et des priorités nationales dessinent donc un contenu prioritaire du plan national d'action, objet de cette mission.

Il peut être résumé dans la première recommandation suivante :

Recommandation 1. (au ministère de la transition écologique et au ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales) Porter prioritairement l'effort de sensibilisation et de formation : 1) sur le lien entre paysage et projet de territoire ; 2) sur la connaissance des outils et des ressources spécifiques dans le domaine du paysage ; 3) sur les corrélations à établir ou à renforcer entre paysage et politiques énergétique et climatique d'une part, et entre paysage et requalification des friches ou des périphéries urbaines d'autre part.

2.3 L'échelle la mieux adaptée à la réflexion sur le paysage (donc à la formation et à la sensibilisation sur le paysage)

Une fois les contenus du plan de sensibilisation/formation proposés, il faut tenter de résoudre la question de l'échelle la plus pertinente. Là encore l'enquête va nous fournir, sinon une solution, du moins une grille d'analyse. Les territoires adoptés comme supports d'une sensibilisation ou d'une formation à l'approche paysagère devront logiquement correspondre aux espaces considérés par les répondants comme points d'application pertinents d'une telle politique.

Interrogés sur le périmètre territorial le plus adapté à l'intervention sur le paysage, les élus sont une écrasante majorité (95 %) à considérer que **le niveau national n'est pas adapté**. L'action sur le paysage ne peut relever du pouvoir central ; elle doit être menée au niveau des territoires.

La région est également peu perçue par les élus interrogés lors de l'enquête comme étant pertinente pour l'approche paysagère, alors-même que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'équilibre des territoires (SRADDET) ont une dimension paysagère implicite⁷³, ne serait-ce que parce que leurs objectifs s'imposent aux documents d'urbanisme (SCoT en particulier). Cet échelon est perçu comme trop vaste, ce sentiment ayant probablement été renforcé avec la fusion des régions en 2016.

Le score s'accroît quelque peu, mais reste modeste concernant l'échelon départemental : un peu plus du quart des élus ayant répondu à l'enquête le considèrent comme pertinent pour intervenir sur le paysage. Ce faible score interroge dans la mesure où le département dispose de réelles compétences et surtout, d'outils, en lien direct avec le paysage. Les CAUE, organisés par la loi de 1977 sur l'architecture à ce niveau sont ainsi reconnus par les maires comme des partenaires incontournables en ce domaine. Les atlas de paysage, certes peu connus des élus, sont eux aussi conduits, de par la loi, à l'échelle départementale ; c'est sur eux, comme « outil de connaissance », que s'appuie l'analyse initiale du paysage lors de la réalisation d'un plan de paysage.

Depuis la loi du 18 juillet 1985 qui lui a conféré la compétence de mise en place d'une politique des

⁷³ Un amendement parlementaire avait pourtant tenté d'instituer les régions comme « cheffes de file » en matière de paysage.

espaces naturels sensibles, le département s'impose par ailleurs comme un échelon pertinent pour mener des actions de protection de la biodiversité, que les élus associent volontiers au paysage. Pour mettre en œuvre cette politique, les élus départementaux disposent d'une large palette d'outils juridiques ou financiers, parmi lesquels le droit de préemption, et surtout la taxe d'aménagement dont une partie est dédiée à l'achat et à la gestion des espaces naturels sensibles.

Mais comme cela a été vu plus haut (partie 1.2), **les élus ayant répondu à l'enquête en ligne privilégient les niveaux infra-départementaux** (communes, intercommunalités et bassins de vie : respectivement 73 %, 55 % et 48 % de réponses positives) comme périmètres territoriaux d'intervention sur le paysage.

Ces échelles, communale et intercommunale, sont en effet **les échelles de l'urbanisme et de la planification**, dont les outils sont vus par les élus comme les principaux leviers d'intervention sur le paysage. Mais alors ne peut-on pas exprimer, comme semblent le faire les répondants, que l'échelle communale doit avoir la priorité. C'est bien ce qu'exprime Martine Boutillat, présidente du Pays d'Epernay -Terres de Champagne, quand elle dit : « *dès que je franchis le seuil de ma porte, j'ai un paysage sous mes yeux* »⁷⁴.

Entre ces deux échelles, intercommunale planificatrice d'une part, et de proximité vécue de l'autre, la mission choisit ... de ne pas choisir. Elle conseille même avec insistance de traiter systématiquement et simultanément ces deux dimensions.

Comme l'exprime Christophe Degruelle, président de l'agglomération de Blois déjà cité⁷⁵, « *il faut réfléchir à plusieurs échelles, des opérations concrètes de petite dimension à des échelles de territoire plus grandes : en tant que président du syndicat mixte du « pays des châteaux » sur un projet alimentaire territorial et en tant qu' élu de Blois sur la requalification des zones commerciales de son entrée nord, ou même sur les alignements d'arbres en bord de Loire, qui masquent le fleuve* ».

Cette question des échelles ne semble pas devoir donner lieu, pour la mission, à une recommandation *stricto sensu* sur le contenu de la formation. En revanche, on va retrouver, dans le dispositif proposé ci-dessous pour le plan d'action, les conséquences de la nécessité ici soulignée de conjuguer l'action concrète et immédiate et le terme plus long de la planification.

Le cas des collectivités d'outre-mer doit faire l'objet d'une attention particulière, compte-tenu du faible nombre d'élus ayant répondu à l'enquête, dans ces territoires.

⁷⁴ Entretien précité du 11 juin 2021.

⁷⁵ Entretien du 21 avril 2021.

3 Le dispositif opérationnel du plan : sensibiliser au plus près du terrain, avec des acteurs et des références concrètes

Les priorités/thèmes prioritaires du plan d'action que va proposer la mission viennent donc d'être définis :

- un angle d'attaque méthodologique : la vision « politique », stratégique du territoire que doit porter l' élu, qui est aussi le garant de la cohérence des politiques techniques sectorielles (le projet de territoire) ;
- des connaissances à compléter sur les outils et les ressources spécifiques dédiés à celui-ci, actuellement trop peu connues ;
- enfin, un usage à renforcer de l'approche paysagère dans plusieurs politiques publiques majeures, dont cette approche va faciliter la mise en œuvre : transition énergétique, aménagement des lisières ville-campagne⁷⁶.

Mais la mise en œuvre concrète de ces orientations de fond ne doit pas méconnaître deux réponses sans ambiguïté apportées à l'enquête par ceux qui y ont répondu : en premier lieu, même si les services locaux de l'État sont toujours considérés comme principaux apporteurs de « compétences » en paysage, l'échelon national n'est considéré comme « périmètre territorial pertinent » pour intervenir sur le paysage que par 5 % à peine des élus ; en second lieu, ces mêmes élus privilégient très fortement les « visites de territoires » comme « types de sensibilisation ou de formation au paysage les plus appropriés » (trois premières réponses apportées à la question par plus des 40 % de répondants, les suivantes n'atteignant pas 30 %). La proximité est un *leitmotiv* des réponses à l'enquête.

En d'autres termes, ce serait manquer largement l'objectif visé - sensibiliser le plus possible des élus locaux au paysage - que de proposer aux maires et présidents d'intercommunalité une série de messages « surplombants » et uniformes, déclinant de façon mécanique un plan d'action « national » comportant, sans prise en compte des enjeux, des contextes et des acteurs des territoires, les trois éléments de contenu rappelés ci-dessus.

Le plan d'action proposé doit donc se fonder, dans sa mise en œuvre sur un **principe de proximité** du terrain, d'adaptation des orientations nationales au contexte et aux enjeux locaux, en lien avec les réponses aux questions de l'enquête : c'est à partir de ce principe qu'il faut articuler **les niveaux, les intervenants et les contenus potentiels** de la sensibilisation générale recherchée et de la formation à laquelle celle-ci ouvre la voie.

La proposition opérationnelle principale du plan d'action, qu'on va développer ci-après, va être l'illustration directe de ce principe (convention-cadre nationale à adapter et décliner sur le terrain). Les autres propositions constitueront :

- soit des compléments utiles à cette proposition : formations qualifiantes nationales à appuyer, présence accrue de compétences paysagères dans les structures techniques ;
- soit des conditions préalables à la réussite de celle-ci puisque les sessions de sensibilisation devront être alimentées en références et en intervenants : appel aux réseaux de territoires spécialisés, aux réseaux d'acteurs régionaux, aux écoles de paysage, etc.

⁷⁶ Ce qui est une autre façon de traiter le thème du « zéro artificialisation nette », en sachant comment poser des limites avenantes à l'extension urbaine.

3.1 Mobiliser en priorité les réseaux d'acteurs localement implantés et couvrant tout le territoire

3.1.1 Le choix des réseaux d'acteurs à mobiliser

Le choix de la mission se fonde, là encore, sur le questionnaire et sur les réponses que 1 400 élus lui ont apportées, quatre cinquième d'entre eux éprouvant le besoin, rappelons-le, « *peut-être* » (30%) ou « *sûrement* » (52 %), de « *renforcer leurs propres compétences ou connaissances sur le paysage* ».

Le premier élément de choix réside dans l'appui immédiat, solide et actif apporté à la réalisation de l'enquête par l'association des maires de France, témoignant du réel intérêt de ses responsables politiques et techniques pour les potentialités de l'approche paysagère. L'ancrage territorial (avec les associations départementales des maires) de cette association plus que centenaire (créée en 1907) a constitué un relais efficace pour la diffusion du questionnaire.

Il ne faut évidemment pas méconnaître l'appui apporté par les autres associations d'élus au succès de l'enquête : on a eu l'occasion d'en dresser la liste en première partie. Mais ces réseaux d'élus se fondent sur une spécificité typologique (territoires ruraux ou urbains), topographique (montagne, littoral, etc.) ou institutionnelle (pays, structures supports de schémas de cohérence territoriale, ou encore représentants de territoires recelant des paysages exceptionnels) ; ils ne peuvent ainsi répondre à l'exigence d'une couverture globale du territoire correspondant à l'objectif **d'une sensibilisation de l'ensemble des élus à l'ensemble des paysages**, suivant en cela le principe d'universalité de cette notion figurant dans la Convention européenne du paysage⁷⁷ et rappelée en introduction du présent rapport.

Le second élément de choix quant aux réseaux à solliciter pour mener la sensibilisation générale attendue, est l'excellent classement recueilli par les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) à la question des « *compétences à solliciter pour répondre aux défis liés au paysage* » : près d'un répondant sur deux se déclare prêt à faire appel à eux. De surcroît, les recensements internes à leur réseau, tout comme les enquêtes menées les concernant (notamment le rapport CGEDD-Inspection générale des affaires culturelles du 31 octobre 2014⁷⁸) confirment que leur positionnement sur le paysage se fonde d'abord sur un exceptionnel effectif de paysagistes-concepteurs en leur sein (103 salariés à temps plein ou partiel⁷⁹ dans les 93 CAUE constitués à l'échelle départementale, sans compter les consultants-vacataires auprès de ces organismes) ; mais il s'appuie aussi sur le caractère pluridisciplinaire des équipes et un positionnement de conseil en amont des projets, qui sont l'un et l'autre bien en phase avec l'approche paysagère. On trouvera en annexe 7 deux exemples d'actions menées ou programmées par les CAUE de l'Essonne et de la Gironde, qui illustrent cette implication auprès des élus locaux.

⁷⁷ « *Le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien* ».

⁷⁸ « *Missions, statut et financement des CAUE* » établi par Aude Dufourmantelle, Muriel Genthon, Jean-Pierre Thibault et Paul Tolila. <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/Missions-statuts-et-financements-des-conseils-d-architecture-d-urbanisme-et-de-l-environnement-CAUE>

⁷⁹ Source : enquête interne de la fédération nationale des CAUE réalisée en 2013. Plus précisément, la dernière brochure « *chiffre-clés* » éditée par la FNCAUE (2019) indique en outre que 55% des 93 CAUE salarient des paysagistes-concepteurs, et que le réseau organise un peu moins de 300 sessions de formations par an, dont la catégorie « élus locaux » représentait, en 2018 16% de l'effectif total. <https://www.fncaue.com/caue-reperes-chiffres-cles>

Ces éléments conduisent la mission à identifier assez facilement **des binômes départementaux association des maires-CAUE comme porteurs locaux de sessions de sensibilisation** et/ou de modules de formation des élus au paysage.

Peut-on aller plus loin ?

L'association des communautés de France (AdCF) devenue récemment « *intercommunalités de France* » a fait valoir à la mission l'importance grandissante des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans l'établissement de ces documents d'urbanisme dont l'enquête a indiqué qu'ils étaient pour les élus l'outil le plus connu de politique paysagère, mais aussi la pertinence de cette échelle d'ailleurs reconnue comme telle par plus de la moitié (55 %) des élus répondant à l'enquête, pour répondre aux défis paysagers (cf. ci-dessus partie 2-3). Moins historiquement implantée que l'AMF, cette association possède néanmoins des délégations régionales et ses membres développent actuellement avec dynamisme des antennes départementales. La mission trouverait donc dommage que l'offre de services de ce troisième organisme, répondant lui aussi au critère de couverture complète du territoire, reçoive une réponse négative.

Il convient donc de **formaliser la mobilisation de ces réseaux locaux** en vue de la sensibilisation des élus au paysage, au moyen **d'une convention-cadre nationale à passer entre l'État et leurs représentants nationaux**, convention qui donnerait la visibilité, l'impulsion et les orientations nationales nécessaires à cette politique tout en laissant à chaque échelon territorial -- en principe départemental - la pleine maîtrise des modalités pratiques, du ciblage, et des contenus des modules et des sessions de sensibilisation et de formation.

Compte tenu du rôle pivot que la mission estime devoir confier, dans ses propositions de plan d'action, à cette convention-cadre nationale, il importe d'en décrire un peu plus précisément le contenu.

3.1.2 Le cadrage national de cette mobilisation

Les paragraphes qui suivent ne sont qu'un descriptif sommaire et amendable du contenu que la mission estime possible pour une convention-cadre nationale **dont le nombre de signataires sera fonction des négociations à mener entre l'État et les partenaires ci-dessus décrits.**

Quatre clauses ou types de clauses semblent *a priori* nécessaires :

- La convention devrait d'abord décrire **son objet** : la sensibilisation, et le cas échéant la formation à l'approche paysagère d'une proportion aussi importante que possible des maires et de leurs adjoints ainsi que des présidents et vice-présidents des intercommunalités compétentes en aménagement.

Elle pourrait ensuite rappeler ce qu'est cette « approche paysagère »⁸⁰, puis bien préciser que l'objectif est une prise en compte optimale de la dimension paysagère dans les arbitrages que les élus sont amenés à rendre touchant l'aménagement et la planification à leurs différentes échelles, et en aucun cas de faire de ceux-ci des praticiens de ce domaine.

⁸⁰ Rappelons à ce stade la définition choisie par la mission, telle qu'elle figure dans l'introduction du présent rapport : « *méthode de travail fondée sur la lecture et l'analyse partagée des caractères géographiques et historiques des territoires ainsi que de leur perception par les habitants, comme préalable facilitateur à la mise en œuvre des politiques d'aménagement durable de l'espace communal et/ou intercommunal dans le contexte de la transition écologique et énergétique.* »

- Il faudrait ensuite préciser les engagements des signataires : d'une part à **inviter leurs réseaux** locaux respectifs⁸¹ à mettre en place ou à renforcer leurs actions dans ce domaine et, d'autre part, si nécessaire, à leur **fournir un appui technique ou financier** à cet effet.

Suivrait alors, le cas échéant, une **énumération descriptive des organismes locaux concernés**⁸², ceci avec deux précautions : en premier lieu, le type de relation à établir localement (convention locale, programme, relations informelles, etc.) devrait être à la complète discrétion des partenaires ; en second lieu le nombre de ces partenaires serait également variable : ainsi dans certains cas telle autre association d'élus pertinente (littoral par exemple) pourrait être associée.

Il pourrait enfin leur être suggéré, en termes de méthode, de procéder au **recensement de toutes les ressources qui existent localement**, à la fois au titre des personnes compétentes en paysage (concepteurs, enseignants, agents de l'État ou des collectivités, monde associatif, etc.) et au titre des opérations concrètes auxquelles se référer comme support de sensibilisation ou de formation.

Il faudrait à ce stade énoncer les « **orientations nationales communes** », avec les messages et les contenus prioritaires détaillés dans la seconde partie du présent rapport. Ces orientations donneraient lieu à **des modules-types de sensibilisation**, établis à l'échelon national par les trois ou quatre signataires de la convention-cadre et permettant aux partenaires locaux de décliner sur le terrain, par exemple un cycle de « *connaissance des outils de politiques publiques spécifiquement dédiées au paysage et leur utilisation comme supports de la planification urbaine et des projets d'aménagement* », ou bien une série de fiches de cas où l'approche paysagère a facilité la transition énergétique, ou encore une série de témoignages d'élus montrant en quoi le paysage a inspiré leur projet stratégique d'aménagement du territoire.

- Viendrait ensuite la partie la plus délicate de la convention qui devrait affirmer **un message très clair de subsidiarité** : il faudrait dire explicitement que les actions de formation ou de sensibilisation programmées devraient être adaptées, dans leurs modalités et leurs contenus, au contexte et aux enjeux spécifiques de chacun des départements.
- Enfin, des clauses plus classiques porteraient sur la **durée** de la convention-cadre (la durée du plan national d'actions mentionnée en partie 4 ci-après ?), sur ses **modalités financières** (une aide financière de l'État à la FNCAUE comme suggéré en 4^{ème} partie), et sur ses **modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation** (un très classique comité composé des représentants des signataires ?).

Tels sont donc les partenaires possibles du plan national d'action proposé par la mission et les principes conventionnels qui devraient guider la mise en œuvre de leur action commune. Ce qui se traduit par la recommandation suivante.

⁸¹ Pour l'État, les services départementaux (directions départementales des territoires) avec l'appui de l'échelon régional (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), et bien sûr, des paysagistes-conseils en poste dans ces services.

⁸² Pour la partie « AMF », l'appui, le cas échéant, de l'association « Mairie 2000 » (leur organisme spécifique de formation) serait requis pour un accompagnement technique et éventuellement financier des associations départementales, selon les règles d'attribution des aides financières en vigueur.

Recommandation 2. (au ministère de la transition écologique et au ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales) *Engager l'écriture, la négociation et la signature avec l'association des maires de France et la fédération nationale des CAUE, et, le cas échéant avec Intercommunalités de France, d'une convention-cadre sur la sensibilisation et la formation des élus locaux à l'approche paysagère. Cette convention prévoirait la mobilisation des réseaux locaux de ses signataires et la fourniture à ces échelons locaux de modules de sessions mettant en œuvre, en fonction du contexte et des enjeux locaux, les priorités nationales définies à la recommandation précédente.*

On trouvera en annexe 7 la description d'un exemple de session de sensibilisation au paysage des élus locaux mis en œuvre ces dernières années par le CAUE de l'Essonne (carnet de bord de jeux journées de formation à Brunoy).

3.2 Solliciter les réseaux d'organismes spécialisés dans le domaine de la qualité des espaces et des aménagements

Au-delà du réseau des CAUE, qui couvre quasiment la France entière (métropole et outre-mer), il existe d'autres entités dont la promotion de la qualité paysagère est statutairement l'une des vocations principales. La mission a ainsi interrogé trois entités, dont l'implication dans ce domaine est première : le Réseau des Grands Sites de France (RGSF) et la fédération des parcs naturels régionaux (FPNRF), ou d'une importance croissante : la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), tous trois partenaires des élus locaux au quotidien.

Leurs équipes mettent en effet en œuvre dans ce domaine des politiques dont le rayonnement dépasse très souvent le périmètre d'intervention qu'elles ont vocation à couvrir⁸³. Leur rôle dans la sensibilisation, voire la formation des élus sera donc un complément utile aux interventions mentionnées précédemment.

On peut enfin rattacher à ces trois réseaux les collectivités départementales qui, associées à l'élaboration des atlas de paysage, mènent notamment des actions de sensibilisation à partir de ces documents.

3.2.1 Les Grands Sites de France

Incontournable acteur des paysages les plus emblématiques (donc les plus fréquentés) depuis plus de vingt ans, le Réseau des Grands Sites de France (RGSF) et les collectivités locales gestionnaires des sites qu'il fédère ont développé une culture commune en matière de paysage en développant des outils et des démarches en faveur d'un paysage vivant de qualité, bien au-delà des sites classés qui les motivent.

L'un des objectifs du Réseau des Grands Sites de France est de faciliter les échanges entre les différents acteurs des territoires, de favoriser le partage d'expériences et d'organiser des temps de formation qui s'appuient sur des cas concrets. Ces échanges sont des temps privilégiés de sensibilisation au paysage pour les élus, temps d'échanges « *les moins théoriques possible* » comme nous le rappelait le Président du RGSF et représentant au Réseau du site des Gorges de l'Hérault, Louis Villaret⁸⁴.

⁸³ Rappelons que, parmi les outils de politique publique relatifs au paysage proposés dans le questionnaire, la charte de parc naturel régional a été choisie – en seconde position après les documents d'urbanisme, par 37% des répondants, alors que les 56 PNR ne représentent que 18% du territoire français.

⁸⁴ Entretien du 2 juin 2021.

Pour accompagner les sites dans leurs démarches paysagères, le Réseau des Grands Sites a mis en place plusieurs outils et démarches destinés aux élus et aux techniciens de ces derniers, notamment lors de ses rencontres annuelles⁸⁵, ainsi que des documents-cadres et des guides pratiques⁸⁶. Le document-cadre « Le paysage au cœur de la démarche des Grands Sites de France » de 2019 mérite toute notre attention, car il énonce deux principes qui s'adressent d'abord aux paysages du quotidien : « *les Grands Sites de France souhaitent être, parmi d'autres, des espaces de référence et d'inspiration pour une meilleure prise en compte du paysage dans l'aménagement du territoire* », et « *les Grands Sites pratiquent une gestion active de proximité s'inscrivant dans une vision dynamique et prospective du paysage, [ce qui en fait]un laboratoire pour l'ensemble des paysages* ».

Ces principes de rayonnement des Grands Sites au-delà de leurs limites territoriales sont illustrés concrètement dans les plans de paysage dont le RGSF promeut le lancement sur des zones périphériques comme autour du Canigó (60 communes au-delà des 39 labellisées sur 23 000 hectares) ou de St Guilhem-le-Désert (28 communes entre Montpellier et le périmètre du grand site lui-même sur plus de 3 600 hectares comprenant les garrigues en danger de mitage urbain autour du Pic Saint-Loup, depuis 2018).

Le Réseau des Grands Sites de France propose également une **formation paysage** annuelle à destination des gestionnaires de sites et de leurs partenaires, qui poursuit notamment plusieurs objectifs : partager les grandes clés de la démarche paysagère sur les Grands Sites, transmettre les bases de la reconnaissance sensible et de l'analyse paysagère, cartographier les intentions paysagères ou encore imaginer et esquisser les projets d'aménagement. Théorique et pratique, la formation est organisée sur trois jours avec le « paysagiste conseil » du RGSF⁸⁷ et un gestionnaire de Grand Site de France volontaire pour réaliser une étude de cas. Elle intègre systématiquement un moment de restitution auprès des élus du territoire d'accueil.

Le Réseau des Grands Sites de France propose enfin à ses membres - qui ne se privent pas de témoigner de leur expérience auprès de leurs voisins hors grand site - des expertises de terrain sur site assurées par leur paysagiste-conseil qui permettent de débloquer des situations complexes en réunissant les acteurs concernés autour d'un schéma d'intentions paysagères. Les élus du réseau (président, membres de la commission label) sont aussi amenés régulièrement à se déplacer auprès des élus des sites membres dans le cadre de comités de pilotage, d'ateliers de partage de valeurs, de réunions publiques ou de l'examen des candidatures au label ou à son renouvellement, le paysage et la gouvernance y sont les sujets les plus abordés.

3.2.2 Les parcs naturels régionaux

Parmi les réseaux d'organismes spécialisés dans le domaine de la qualité des espaces et des aménagements, on retrouve également les 56 parcs naturels régionaux (PNR).

Représentant aujourd'hui près d'un cinquième du territoire français (18%), les PNR ont sans doute une capacité à assurer la sensibilisation des élus au paysage bien au-delà de leur périmètre et des actions qu'ils peuvent y mener : comme pour les grands sites, les élus des parcs ayant suivi ces actions seront amenés à en parler à leurs collègues hors parcs.

L'échange avec Fanchon Richart, responsable paysage du parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée, est révélatrice d'un travail très prometteur avec les élus sur le terrain⁸⁸.

⁸⁵ Ces rencontres annuelles rassemblent en moyenne 200 à 250 participants, dont près du tiers d'élus locaux.

⁸⁶ Par exemple, l'étude « Les Observatoires Photographiques du Paysage » en 2016, le recueil d'expériences « Paysage et biodiversité » en 2020, ou encore le guide pratique concernant le paysage dont la publication est prévue début 2022.

⁸⁷ On reviendra ci-dessous, partie 3-4 sur cette notion de paysagiste-conseil et son rôle possible dans le plan d'actions.

⁸⁸ Entretien du 29 novembre 2021.

En effet, parmi les différents outils et expériences menées par ce parc, que sont notamment l'observatoire photographique du paysage (OPP), la charte sur le développement de l'éolien et du photovoltaïque, on relèvera les « **cahiers techniques de l'urbanisme** » présentés en quatre livrets, dont les trois premiers à l'attention des élus et le quatrième aux habitants, distribués aux 21 maires du parc, et aux 3 nouveaux élus des communes candidates à l'adhésion à la future charte du parc.

Plus encore, l'expérience « **Paysage en chantier** », initiée en 2010, expérience artistique et sensible avec un objectif pédagogique, où les communes ont toutes participé sur le mode « soirées avec les habitants », est un bel exemple de ce que pourrait contenir le plan d'actions. Le parc invite des artistes à arpenter l'espace qui constitue la commune, à en livrer leur interprétation singulière. Ainsi, des rencontres avec les habitants et une observation aiguisée de la coexistence de différentes manières de vivre dans les villages aujourd'hui ont donné lieu à des spectacles inédits, présentés lors des veillées. Ces soirées, qui évoquent l'histoire de la commune, ont eu généralement beaucoup de succès ; jusqu'à 10 à 15% des habitants y ont participé avec le conseil municipal presque au complet⁸⁹.

Autre exemple représentatif du mode d'intervention des parcs, le PNR des Vosges du Nord développe et diffuse largement auprès des élus des observatoires photographiques du paysage qui montrent des évolutions peu évidentes car très graduelles (par exemple forêt/agriculture). Dès lors, témoigne son président Michaël Weber⁹⁰, « *On peut montrer à l'élu local qu'il a un rôle à jouer dans l'évolution de l'espace de sa commune. Même dans le temps court d'un mandat, l'impact des décisions prises peut être important* ».

Enfin, comme pour les Grands Sites de France, le sens de la mise en réseau est d'utiliser les actions inspirantes d'autres collectivités ; c'est notamment, souligne Eric Brua, directeur de la FPNRF, l'intérêt des « journées des parcs » qui ont lieu tous les deux ans⁹¹.

3.2.3 Les agences d'urbanisme

Si les équipes des PNR se révèlent efficaces pour sensibiliser les élus au paysage, leurs territoires sont essentiellement ruraux. Tel n'est pas le cas des agences d'urbanisme, centrées historiquement sur les territoires à forte densité, mais dans lesquelles la compétence paysagère n'a jamais été absente. Les 52 agences en activité comptent en effet de plus en plus souvent des paysagistes-concepteurs dans leurs équipes.

Le paysage intervient en effet tout particulièrement dans l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification (SRADDET, SCOT, PLU, etc.), qui sont l'un des domaines les plus anciens d'intervention des agences ; mais la dimension paysagère est également présente dans des thèmes d'action plus récents comme la trame verte et bleue, la nature ou l'eau en ville, ou plus récemment encore dans l'accompagnement des programmes portés par l'agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain ». Les agences sont également bien positionnées, par tradition, en termes d'interventions multiscalaires (à la fois planification / aménagements concrets d'espaces)⁹².

⁸⁹ Les séances se déclinent en trois phases : (1) la « veillée » (durée de 2 heures environ), où un diaporama sur la commune est projeté (photos avant/après) montrant l'évolution du paysage sur plusieurs décennies, avec des témoignages d'habitants et une participation des archives départementales. (2) un repas pris en commun. (3) un spectacle, musical et/ou théâtral, mené par des artistes en résidence en lien avec la direction régionale des affaires culturelles d'Occitanie.

⁹⁰ Qui est également le président de la fédération des parcs naturels régionaux français (FPNRF) ; entretien avec la mission le 20 septembre 2021.

⁹¹ Entretien du 2 juin 2021.

⁹² Voir ci-dessus, partie 2.3.

Pour la Déléguée générale de leur fédération nationale (FNAU), Brigitte Bariol-Matais, « *le paysage est un vecteur de médiation entre acteurs, il permet un positionnement sur des enjeux transversaux* »⁹³. Les agences font de la formation et produisent des outils pédagogiques mais plutôt à destination des techniciens. Ces formations « *pourraient être davantage orientées vers les élus* » admet-elle.

Enfin on note que le périmètre d'action des agences s'accroît au fur et à mesure que la ville s'étend à la fois en termes d'espace (étalement urbain) et de gouvernance : communautés d'agglomération et métropoles englobent désormais une proportion significative de territoire non bâti, ce qui requiert l'appel à une compétence capable de traiter les deux types d'espace, urbain et rural. Tout comme les grands sites ou les PNR, les agences sont donc appelées à rayonner au-delà de leur périmètre institutionnel ou traditionnel d'intervention.

Recommandation 3. (à la DGALN) Inciter, le cas échéant par convention, le réseau des grands sites de France, la fédération des parcs naturels régionaux de France et la fédération nationale des agences d'urbanisme à ouvrir les actions de sensibilisation ou de formation au paysage qu'ils mènent auprès des élus membres de leurs réseaux, à des maires, adjoints ou présidents d'intercommunalités extérieurs à ces derniers.

3.2.4 Les départements

L'implication des collectivités départementales dans les politiques publiques du paysage est de trois ordres :

- En premier lieu, de façon indirecte : les CAUE, points d'appui essentiels, on l'a vu, de la sensibilisation des élus à l'échelle départementale, se voient affecter dès leur création une recette fixe issue de la taxe d'aménagement perçue à cette échelle. De plus c'est presque toujours un conseiller départemental désigné par ses pairs qui préside leur conseil d'administration.
- En second lieu, c'est à leur échelle que la loi a prévu la mise en place des atlas de paysage : ils assurent dans la plupart des cas une co-maîtrise d'ouvrage de ces documents avec les services déconcentrés de l'État.
- Enfin, ils disposent, comme indiqué précédemment (partie 2.3), d'une ressource propre, la taxe départementale des espaces naturels sensibles (ENS) instituée par la loi du 18 juillet 1985⁹⁴ comme un outil de préemption et d'acquisition d'espaces, mais aussi d'aménagement, de gestion et d'ouverture de ces derniers au public. Cette politique symbolise, comme le disait l'ancien président de l'Assemblée des départements de France « *le rôle crucial des Départements dans les politiques de préservation de la nature et des paysages* »⁹⁵.

Plusieurs conseils départementaux mènent ainsi, dans le prolongement des deux dernières politiques susmentionnées, des actions en propre de sensibilisation au paysage, souvent animées par un membre de leurs services. Ainsi en Gironde, la collectivité départementale annonce-*qu'elle « s'est engagée dans une politique paysagère structurée autour d'un atlas des paysages et d'un programme d'actions opérationnel*⁹⁶ [qui] doit s'accompagner d'un effort permanent de pédagogie pour qu'une « culture du

⁹³ Entretien du 18 novembre 2021.

⁹⁴ Consulter la plaquette « Espaces naturels sensibles, une politique des départements en faveur de la nature et des paysages », publiée par l'Assemblée des départements de France en juin 2015 pour le 30^{ème} anniversaire de cette politique et téléchargeable sur : https://www.departements.fr/wp-content/uploads/2016/11/ENS_2015V1_0.pdf

⁹⁵ Extrait de la préface de Dominique Bussereau alors président de l'ADF à la plaquette susmentionnée.

⁹⁶ Approuvé en 2013.

paysage » puisse progressivement parler à tous les publics. Cette médiation se structure autour d'actions de sensibilisation, d'animation et de formation », parmi lesquelles on note des journées de terrain « construites à partir des contenus de l'atlas des paysages, outil permettant d'intervenir à différentes échelles de territoire et facilitant l'appropriation des notions de paysage et d'expression des publics », mais aussi, visant spécifiquement les collectivités de toutes tailles, « Le Prix départemental du paysage », qui, depuis 2017, a distingué les réalisations de 13 communes ou groupements de communes girondines, la première primée, Cazalis, ne comptant que 136 habitants⁹⁷. On note également que le département conditionne ses aides financières aux aménagements communaux ou intercommunaux relatifs à la nature et au paysage à la présence d'un paysagiste-concepteur comme maître d'œuvre ou mandataire de l'équipe. Plus innovant encore, le conseil départemental encourage l'embauche d'un paysagiste dans les intercommunalités en prenant en charge pendant trois ans une partie de sa rémunération : les élus concernés disposent ainsi d'une « sensibilisation en continu » comme on le verra dans la partie 3-4 ci-après⁹⁸.

D'autres départements développent des actions à partir de leur politique ENS autour d'aménagements paysagers exemplaires servant de référence. Le Cantal décrit par exemple ainsi la politique qu'il mène dans ce cadre « [nos] espaces naturels assurent des services essentiels à notre bien-être et contribuent à l'identité du territoire, à l'harmonie des paysages et à la qualité du cadre de vie ».

Les départements sont donc bien en mesure, dans des proportions variables selon la nature et l'ampleur de leurs politiques paysagères d'assurer un appui aux sensibilisations locales au même titre que les trois « réseaux de compétences » précédemment évoqués.

Pour être tout à fait complet sur les réseaux d'organismes qui interviennent sur des territoires ayant vocation à un accompagnement paysager spécifique, il faudrait citer l'association des biens français du patrimoine mondial⁹⁹ : une demi-douzaine environ de ces biens a été labellisée par l'Unesco au titre des « paysages culturels ». Tous ne sont pas dotés d'une équipe technique apte à assurer une sensibilisation significative des élus concernés dans le cadre de la gestion du bien dont ils ont la charge, mais les missions « bassin minier » (du Nord et du Pas-de-Calais) et « Val-de-Loire », ainsi que celles de paysages viticoles de Champagne et des Climats de Bourgogne ont sans doute la capacité de mener de telles actions.

La sensibilisation générale opérée par le réseau des CAUE et celle menée auprès de leurs membres – et parfois au-delà – pourrait également être complétée par des programmes de formation qualifiante en bonne et due forme que développent, autour de la notion de « territoire en transition », certains organismes nationaux spécialisés.

3.3 Introduire une dimension paysagère dans les formations qualifiantes à vocation nationale

Les deux formations (actuelle pour l'une, en cours de déploiement pour l'autre), dont la mission expose ci-dessous le contenu et les potentiels en matière de paysage, n'ont pas vocation à toucher un nombre important d'élus. Elles peuvent toutefois permettre de constituer un réseau d'« influenceurs » dont les témoignages inciteront leurs voisins et collègues à suivre à leur tour des sessions de sensibilisation à

⁹⁷ Voir la page du site internet départemental : <https://www.gironde.fr/environnement/atlas-des-paysages-de-la-gironde/sensibiliser-au-paysage>

⁹⁸ Entretien de la mission avec Ghislaine Péral, responsable du bureau du paysage et du patrimoine naturel au Département de la Gironde, le 28 janvier 2022.

⁹⁹ Voir leur site : <http://www.asso-france-patrimoine-mondial.org/>, ou bien ceux de la mission Bassin Minier (<https://www.missionbassinminier.org/>) ou de la mission Val-de-Loire (<https://www.valdeloire.org/>).

l'approche paysagère.

Il faudra évidemment pour cela que ces cursus de formation introduisent une dimension paysagère dans plusieurs de leurs modules ou a minima fassent percevoir aux promotions concernées tout l'intérêt de cette approche sensible et globale des territoires.

3.3.1 L'académie des territoires

La création de l'académie des territoires¹⁰⁰ a été décidée en 2019 en partenariat avec la Banque des territoires¹⁰¹ et l'institut d'études politiques de Paris. Le premier directeur de la stratégie et de la formation à l'ANCT, David Djaïz¹⁰², avait pour mission de lancer des chantiers transversaux, afin de créer du lien et de la cohérence entre les différentes entités fusionnées pour constituer la nouvelle agence.

La formation des élus fait partie de l'ingénierie que l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) se propose d'apporter aux territoires de façon transversale. Or, l'offre actuelle de formation générale bénéficie en effet, avant tout, aux grands élus, qui disposent de crédits et de facilités pour mobiliser leur droit individuel de formation (DIFE). Il fallait à la fois diversifier le public et orienter l'offre vers la gouvernance des territoires à l'heure des transitions écologique et sociétale. Ce fut l'objectif de cette nouvelle institution.

Chaque promotion est composée d'environ 25 élus. La première a été lancée début 2021, il est prévu d'en constituer deux à quatre maximum par an. Les critères de sélection sont essentiellement fondés sur le pouvoir décisionnel de l' élu (participation à un exécutif), la jeunesse dans le mandat et la diversité des territoires d'origine (géographie et taille de la collectivité). Les élus ruraux y sont toutefois très minoritaires (deux dans la première promotion).

Chaque module est constitué d'une centaine d'heures, essentiellement avec des visites sur le terrain, du partage d'expériences, des ateliers de cas pratiques, ainsi que des conférences d'experts. La formation intitulée « *Être décideur à l'heure des transitions* » aboutit à un certificat, lequel est émis par Sciences-Po Paris. L'obtention de ce diplôme passe par la préparation par le candidat d'une feuille de route territoriale, présentée lors d'une soutenance.

Le coût du cursus est assez élevé, d'environ 5 000 euros en moyenne, modulé selon la taille de la collectivité et pouvant aller jusqu'à 7 500 euros avec possibilité de bourses. En sus de cette formation certifiante, l'académie des territoires s'appuie aussi sur des formations numériques, des MOOC¹⁰³, ouverts au plus grand nombre.

L'approche paysagère séduit la direction de l'académie des territoires et permettrait, dans le cadre de la formation, de dépasser les approches analytiques en silos. La formation dispensée comporte d'ores et déjà des sessions qui touchent au sujet du paysage ; le premier module de l'année 2021 s'intitule précisément « *regarder son territoire autrement* ».

L'intérêt est bien de toucher des élus dont la carrière se poursuivra au-delà de leur mandat, et qui deviendront des preneurs de décisions publiques à tel ou tel niveau. Il importe que l'approche paysagère, génératrice de passerelles entre les différentes politiques publiques sur le territoire puisse

¹⁰⁰ <https://www.academiesterritoires.fr/>

¹⁰¹ La Banque des territoires est une direction de la Caisse des dépôts et consignations créée en mai 2018. Elle regroupe les offres de la Caisse des dépôts et de ses filiales au service des territoires. Son site web est dévoilé le 20 novembre 2018, lors de la 101^{ème} édition du Salon des maires et collectivités locales.

¹⁰² Entretien du 8 septembre 2021 ; actuel directeur : Ladislav Vergne (entretien avec celui-ci le 25 octobre 2021)

¹⁰³ Le MOOC (Massive Open online Course) est un nouveau format pédagogique qui consiste à mettre en libre accès des formations en ligne.

marquer leurs esprits.

Il serait donc tout à fait envisageable de monter une session d'un ou deux jours entièrement centrée sur l'approche paysagère, par exemple sur une durée de 8 heures en lien avec plusieurs politiques sectorielles et à plusieurs échelles de projet. Il est également possible, dans le cadre de la sensibilisation des élus et non plus de la formation, de monter un nouveau format pédagogique (MOOC) sur la dimension paysagère, ou des webinaires de sensibilisation.

3.3.2 La formation « DERUMAC »

Le « Diplôme d'Établissement RUrality et Mandat Communal » (DERUMAC) est développé par Sciences-Po Lyon à l'initiative et en partenariat avec l'association des maires ruraux de France (AMRF). Ces deux partenaires vont proposer à partir de 2022 une formation diplômante spécifique pour les élus ruraux¹⁰⁴, sur une durée de quatre ans. Les modules s'appuieront sur des interventions d'universitaires, ainsi que sur des témoignages d'élus et des partages d'expérience.

Durant chacune des quatre années, la formation se déroulera sous la forme de quatre séances de deux jours en présentiel, complétées par des webinaires. Les 82 fédérations départementales de l'AMRF y sont associées et peuvent également organiser des modules dans leurs départements. Le coût pour les 4 années s'élève à 11 000 € ; il peut être financé via le DIFE et les crédits de formation de la commune.

Le programme des modules pour la première promotion est finalisé ; il n'est donc plus possible d'ajouter de nouveaux contenus portant spécifiquement sur l'approche paysagère, mais il est tout à fait envisageable de faire intervenir des paysagistes dans certains modules délocalisés.

Des appels à candidature seront donc lancés début 2022 pour les élus, par groupes de 10, afin de démultiplier les lieux, avec un objectif de formation d'environ 120 élus pour cette première promotion¹⁰⁵.

Sous réserve que l'approche paysagère occupe une place structurante dans les différents modules ou qu'elle y soit explicitement présentée dans un module préalable de lecture paysagère du territoire, ces deux formations qualifiantes pourraient donc constituer un bon complément aux sensibilisations dont on a parlé dans les précédentes parties du rapport.

Recommandation 4. (à la DGALN) Inciter les responsables des formations qualifiantes développées par l'Académie des territoires et dans le cadre du « Diplôme d'Établissement RUrality et Mandat Communal » à introduire une dimension paysagère commune à plusieurs modules et/ou un module spécifique de lecture paysagère du territoire.

3.4 Promouvoir la présence de compétences techniques en paysage auprès des élus locaux

Les modes de formation ou de sensibilisation évoqués jusqu'à présent supposent tous une extériorité de l'intervenant par rapport à la commune ou à l'intercommunalité : qu'il s'agisse d'un paysagiste-conseiller en CAUE ou en agence d'urbanisme, d'un agent du PNR ou du gestionnaire de Grand Site auquel appartient la commune (ou dont elle est voisine) ou encore d'un maître de conférence auprès d'un institut d'études politiques, ou enfin d'un autre élu faisant partager à ses collègues une « réussite

¹⁰⁴ Périmètre de l'AMRF, soit les communes de moins de 3 500 habitants.

¹⁰⁵ Ces éléments ont été fournis à la mission lors d'un entretien avec Cédric Szabo, directeur de l'AMRF, le 6 décembre 2021.

paysagère » de son territoire, la présence de cet intervenant en posture de formateur ou de sensibilisateur à l'approche paysagère est exceptionnelle : elle se situe dans le cadre d'une session d'une demi-journée ou bien d'une semaine, d'une séance de travail qui s'écarte du quotidien de l' élu, et souvent du territoire communal ou intercommunal.

Mais ne pourrait-on pas faire un pas de côté par rapport à cette définition classique de la formation ?

Au fil des entretiens avec les élus, la mission a rencontré à plusieurs reprises des cas de figure où il n'y avait ni extériorité de l'intervenant, ni caractère exceptionnel de la formation ou de la sensibilisation, mais quotidienneté de celle-ci du fait de la présence au sein-même de la structure technique à disposition de l' élu dans sa commune ou son intercommunalité : Blois-Agglompolys, le pays d' Epernay-Terres-de Champagne ou encore la structure porteuse du SCoT de l' agglomération de Metz ont tous trois embauché ès-qualités un paysagiste-concepteur dans leurs services¹⁰⁶. Les élus de ces structures ont témoigné de l'importance d' avoir **auprès d'eux**, un agent ayant cette qualification, comme conseiller permanent, apte à leur apporter tous les jours, dans la résolution d' un problème ponctuel (où planter - ou non - un arbre devant un équipement public ?) ou dans l'analyse de l' évolution de leur territoire (conséquences d' une inflexion démographique sur l' occupation de l' espace ?). Ils bénéficient ainsi d' une véritable sensibilisation, voire formation, en continu et en interne à l' approche paysagère.

Ce constat positif est à rapprocher de la réponse formulée par les répondants à l' enquête quant aux « *compétences à solliciter pour répondre aux défis liés au paysage* », qui met dans un trio de tête très serré, immédiatement après les services de l' État et les CAUE, les « *propres services techniques* » de la collectivité concernée, qui recueillent 48% de réponses positives. Mais cette présence d' un paysagiste auprès de l' élu reste ponctuelle : à la question suivante qui porte sur l' appel possible à un « *conseil en paysage* », seul un élu sur dix déclare que ce pourrait être « *au sein de la structure technique de la collectivité* ».

Compte tenu, toutefois, des témoignages positifs qui viennent d' être évoqués, la mission estime que ce type de sensibilisation « internalisée » pourrait faire davantage partie des leviers à utiliser pour atteindre les objectifs du plan d' action.

Il est pour cela nécessaire de réunir certaines conditions au sein des structures techniques en cause ; mais il serait également possible, en complément ou en préfiguration, d' adjoindre à celles-ci des consultants permanents sur le modèle des paysagistes et architectes conseils de l' État.

3.4.1 Assurer un positionnement efficace des compétences en paysage au sein des services techniques territoriaux

On peut se réjouir qu' une évolution récente du droit et de la pratique de la fonction publique territoriale ait ouvert aux paysagistes-concepteurs l' accès au concours d' ingénieur territorial¹⁰⁷. Mais cette avancée ne signifie pas que les paysagistes ainsi recrutés soient dotés d' un réel pouvoir d' influence. Un examen du site « emplois publics », montre que ceux-ci sont encore trop souvent

¹⁰⁶ Entretiens de la mission avec Christophe Degruelle président de l' agglomération de Blois, le 21 avril 2021, avec Vincent Hasser, président du syndicat mixte du SCoT de l' agglomération messine le 7 juin 2021, et avec Martine Boutillat, présidente du Pays d' Epernay le 11 juin 2021. La mission a par ailleurs rencontré le même cas de figure auprès de la Communauté d' agglomération de Rochefort-Océan, labellisée Grand site de France.

¹⁰⁷ Un décret du 26 février 2016 fixe « *les conditions d' accès aux concours d' ingénieurs territoriaux* ». L' article premier précise désormais que « *les candidats (...) doivent être titulaires d' un diplôme d' ingénieur, ou d' architecte, ou d' un autre diplôme scientifique ou technique sanctionnant une formation d' une durée au moins égale à cinq années d' études supérieures correspondant à l' une des spécialités mentionnées à l' article 2* », parmi lesquelles figure effectivement « *urbanisme, aménagement et paysages* ».

aiguillés vers des postes liés aux « espaces verts », ou au végétal en général¹⁰⁸, ce qui restreint considérablement leur périmètre d'action, y compris auprès de leurs collègues. Vis-à-vis de ces derniers, comme de la hiérarchie de la collectivité, ils ne sont que les porteurs d'une spécialité parmi d'autres, cantonnés à des tâches techniques qui sous-emploient leur capacité fédératrice des politiques sectorielles que permettrait leur maîtrise de l'approche paysagère.

Or, si l'on veut diffuser le modèle des paysagistes comme sensibilisateurs-formateurs permanents des élus, leur place dans la structure hiérarchique des services techniques locaux doit leur assurer un accès direct et permanent à l'autorité politique qu'est le maire ou le président de l'intercommunalité. Cela suppose un positionnement transversal et, plus précisément, un rattachement direct à la direction générale des services.

L'élu local peut évidemment imposer un tel positionnement, mais il serait évidemment préférable, en termes de durabilité de cette structuration idéale, que le cadre dirigeant concerné en voie lui-même l'intérêt voire la nécessité. Cela passe par une formation initiale ou continue des directeurs ou futurs directeurs généraux des services des collectivités sur le thème du paysage comme facilitateur et/ou fédérateur des politiques techniques sectorielles.

Auditionné par la mission, le directeur de l'Institut national d'études territoriales (INET)¹⁰⁹ s'est déclaré intéressé par l'inclusion d'une sensibilisation en ce sens, convaincu que le paysage pourrait jouer un rôle important pour décloisonner les services et rendre ainsi plus efficace l'action publique. Il verrait *a priori* une telle inclusion (plus en termes de méthode que de savoir additionnel) à deux niveaux :

- dans le cycle annuel de formation continue mis en place par l'institut concernant la transition écologique, dans lequel, selon lui, une approche paysagère serait non seulement possible, mais bienvenue ;
- dans la formation initiale de 18 mois suivie à l'INET par les futurs cadres dirigeants, au sein de la semaine de ce cursus consacrée spécifiquement à l'aménagement du territoire.

Resterait à assurer aux paysagistes recrutés comme ingénieurs territoriaux un cursus professionnel leur donnant les qualités requises pour le futur positionnement souhaité : à la fois transversal et proche de l'élu.

À cet égard, le CNFPT essaye de promouvoir un métier de « *chef de projet paysage* » qui prendrait le pas sur celui de « *concepteur-paysage* » plus orienté vers la gestion des espaces végétalisés. La responsable du pôle de compétences correspondant admet toutefois que « *le paysage reste une niche avec la difficulté de dépasser le seul public des connaisseurs* » et qu'il faut donc renouveler l'offre en associant la thématique paysage à une politique publique d'actualité (exemple : le paysage et le « zéro artificialisation nette »)¹¹⁰.

Il semble donc possible, en actionnant ces divers leviers, de promouvoir un positionnement auprès des élus et/ou des directions générales des services, d'ingénieurs territoriaux que leur formation initiale et/ou continue auraient rendus compétents en paysage et aptes à « *sensibiliser en continu et en interne* » les maires ou les présidents d'intercommunalités à l'intérêt et à la pratique de l'approche paysagère.

¹⁰⁸ Ce site destiné aux étudiants intéressés par les concours de recrutement dans les collectivités locales détaille l'activité professionnelle du « *paysagiste, architecte paysagiste, ingénieur paysagiste, chargé des études de paysage, responsable du service paysage* » en ces termes: « *cet agent conçoit l'aménagement des espaces verts dans l'espace public pour améliorer le cadre de vie.* » <https://infos.emploipublic.fr/article/paysagiste-fiche-metier-eea-6113>

¹⁰⁹ Entretien de la mission avec Frank Périnet, directeur-adjoint du CNFPT et directeur de l'INET, le 18 octobre 2021.

¹¹⁰ Interventions de Gaëlle Aggeri, Responsable du service des pôles de compétence techniques Environnement du CNFPT, lors de ce même entretien

Recommandation 5. (à la ministre chargée de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales) Afin d'assurer aux élus une sensibilisation permanente à l'approche paysagère, promouvoir dans la fonction publique territoriale le recrutement d'agents possédant une compétence reconnue en paysage, et ce dans un positionnement transversal leur donnant accès direct aux décideurs politiques et/ou à la direction générale des services ; engager des démarches auprès du centre national de la fonction publique territoriale pour sensibiliser les cadres dirigeants à l'approche paysagère et valoriser les carrières des paysagistes-concepteurs comme « chefs de projets » dans les services techniques.

3.4.2 Promouvoir une fonction de « paysagiste-conseil » vacataire auprès des collectivités territoriales

Le recrutement d'un agent à temps plein pour traiter du paysage ne saurait évidemment se concevoir que prioritairement pour des intercommunalités¹¹¹ ou des communes de quelque importance. Un tel recrutement peut également être perçu comme un engagement disproportionné par rapport au degré d'importance qu'attachent à l'approche paysagère – au moins dans un premier temps – des élus soucieux de ménager une réversibilité à leur engagement en ce sens.

Une solution consisterait à recourir à une formule de vacations régulières de paysagistes selon le modèle des paysagistes-conseils de l'État (PCE). Cette piste rejoint d'ailleurs les recommandations des paysagistes-conseils de l'État lors de leur dernier séminaire annuel les 15, 16 et 17 septembre 2021 à Biscarosse¹¹² (cf « les 30 propositions de Biscarosse ») conclu par la ministre de la cohésion des territoires.

Rappelons que ces derniers (au nombre de 150) sont depuis 1993 recrutés par un jury national et affectés à un service central, régional ou départemental de l'État dépendant des ministères chargés de l'aménagement, de l'environnement, ou de la culture, à raison de deux journées de prestations par mois. Leurs missions, positionnement et modalités de gestion sont fixés par la circulaire du 2 mai 2012¹¹³ et leur emploi du temps organisé en liaison avec le service gestionnaire (avis sur dossiers, formation du personnel, cadrage de cahiers des charges, dimension paysagère des projets plans et programmes conçus ou suivis par les services de rattachement, etc.).

Notons d'abord que leur titre de « paysagiste-conseil de l'État » (PCE) indique qu'ils peuvent intervenir au-delà du périmètre de compétence du service où ils sont affectés, notamment à la demande du préfet. Rien ne les empêche, dès lors, de réaliser ponctuellement, avec l'accord de leur service de rattachement, des prestations de conseil à la demande de telle ou telle collectivité intéressée. Pourrait-on aller plus loin ? Comme il est légitime que les collectivités souhaitent rester maîtresses du choix de leurs collaborateurs - même ponctuels - et des modalités de leur travail, ne pourrait-on concevoir un système analogue à celui des PCE, mais positionnés directement auprès des mairies ou des intercommunalités ?

¹¹¹ Rappelons que ce sont elles qui acquièrent de plus en plus la compétence pour élaborer et gérer les documents d'urbanisme, considérés par les élus comme les premiers outils de politique paysagère.

¹¹² Téléchargeable sur le site de l'association des paysagistes-conseils de l'Etat : <http://www.paysagistes-conseils.org/seminaire-2021>

¹¹³ Circulaire « relative au rôle et aux missions des architectes-conseils et des paysagistes-conseils des services du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement », parue au bulletin officiel du ministère le 10 juin 2012. <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0025825&reqId=08b01646-c19a-42c6-809a-d878aa401909&pos=1>

Un tel système très voisin dans son principe et ses modalités, a été expérimenté avec succès depuis dix ans auprès de la ville de Versailles, et étendu trois ans après sa mise en place à la communauté de communes Versailles-Grand-Parc. Il s'agit d'un marché à bons de commande régulièrement reconduits, avec un mixte de prix horaires et de prix de journée passé au paysagiste Nicolas Gilsoul. Cette mission est exercée à la fois auprès du maire lui-même (échanges bilatéraux réguliers) et des services techniques dans l'objectif « *d'établir des passerelles et de susciter des coopérations entre des entités qui n'avaient pas l'habitude du travail en commun sur les projets* ». Selon l'intervenant, la réussite - qu'il estime désormais acquise après trois mandats municipaux - nécessite à la fois le temps long « *pour gagner la confiance des services, sans être considéré comme l'œil du maire* », et « *une bonne visibilité vis-à-vis des services, ce qui nécessite que l'on sache à l'avance quand il est présent dans les locaux* »¹¹⁴.

Il faudrait donc imaginer, en partenariat avec une ou plusieurs associations d'élus volontaires (association des maires de France, intercommunalités de France, etc.)¹¹⁵, un « corps » de « paysagistes-conseils des collectivités » conçu sur ce modèle.

L'expérience pourrait être tentée auprès d'une douzaine de communes ou intercommunalités volontaires, pendant la durée du plan d'action. Si l'expérience réussit, on verrait ainsi se constituer un premier réseau de « PCC » qui pourraient bénéficier de l'expérience voire de l'appui de l'association des PCE, tout en gardant une évidente spécificité du fait de son positionnement.

Recommandation 6. (à la DGALN) Proposer à une ou plusieurs associations d'élus la mise en place d'une fonction de paysagiste-conseil auprès des collectivités ou groupements d'une certaine importance, et organiser avec elle(s) un premier recrutement expérimental concernant une douzaine de collectivités volontaires.

On obtiendrait ainsi globalement une sensibilisation des élus à trois degrés :

1. de manière **occasionnelle** à la demande, de la part des CAUE ou d'intervenants issus des autres réseaux mentionnés en partie 3-2 ci-dessus ;
2. de manière **régulière** (mensuelle par exemple) de la part de paysagistes-conseils positionnés auprès de la collectivité ;
3. de manière **continue et structurelle**, de la part de paysagistes (ou équivalent) intégrés en bonne place dans les services techniques de la collectivité.

3.5 Constituer des banques de données régionales d'intervenants, de références et « d'études de cas », et mobiliser à cet effet les écoles de formation au paysage

Toute formation ou sensibilisation à un domaine particulier suppose que l'organisme pressenti ou désigné pour sa mise en œuvre dispose à la fois d'intervenants compétents pour la dispenser et de bons exemples ou références pour en illustrer et analyser le contenu. Ce principe général est d'autant plus nécessaire pour le paysage qui est inséparable du territoire, et plus encore quand on vise les élus locaux pour lesquels - on l'a vu dans le questionnaire - les visites de terrains sont la première modalité souhaitée et le témoignage de leur pairs la formule pédagogique la plus convaincante.

¹¹⁴ Entretien du 26 novembre 2021.

¹¹⁵ Le réseau des grands sites de France rémunère ainsi un paysagiste-conseil (nommé comme tel) pour des prestations de conseils ponctuels et même de formation auprès de ses membres ; voir ci-dessus partie 3-2.

Il est donc nécessaire de disposer d'un accès à une liste d'intervenants et de bons exemples ou de bonnes pratiques territoriales, et ceci au plus près du terrain où doit être mis en œuvre le plan d'action, c'est-à-dire, comme on l'a vu ci-dessus (partie 3-1) du département. Pour des raisons pratiques, le recueil de ces données pourrait s'effectuer au niveau de cet ensemble raisonnable de départements que constituent les régions, cadres dans lequel les CAUE ont d'ores et déjà constitué des mutualisations de moyens et d'information par le biais de leurs **unions régionales (URCAUE)**.

Dans plusieurs régions, les URCAUE constituent d'ailleurs les chevilles ouvrières des « **réseaux régionaux d'acteurs du paysage** » dont on reparlera dans la partie 4-1. Mis en place par les services déconcentrés de l'État, conjointement, dans certains cas, avec les conseils régionaux, ces réseaux sont **le lieu idéal pour rassembler et « bancariser » (classement et mises à jour régulières) ces listes d'intervenants et de références**. Dans certaines régions, ces réseaux bénéficient de la présence d'écoles de formation au paysage ou d'antennes de ces dernières, écoles dont les pratiques pédagogiques s'avèrent en outre d'excellents véhicules de sensibilisation des élus.

La pratique du terrain et le contact de situations concrètes en collectivités fait partie intégrante de l'enseignement du paysage, qu'il s'agisse « d'ateliers collectifs » à divers stades de la scolarité ou des travaux de fin d'études (TFE). Les avantages pour les élus sont réels, en effet, les propositions des étudiants perçues potentiellement comme « naïves » n'engagent pas les maires ou présidents d'intercommunalités vis-à-vis de leurs administrés. En revanche, les idées émises font leur chemin auprès des étudiants et des élus et la vision distanciée du territoire étudié leur permet une prise de recul, une sorte d'éveil sur un territoire devenu trop quotidien.

La mission a ainsi rencontré deux écoles de paysage (l'école nationale supérieure d'architecture et de paysage (ENSAP) de Bordeaux et l'école nationale supérieure du paysage (ENSP) de Versailles-Marseille dont les liens directs ou indirects aux territoires sont déclinés ci-après.

3.5.1 L'expérience de l'École nationale supérieure d'architecture et de paysage (ENSAP) de Bordeaux

Une première rencontre avec Camille Zvenigorodski, directrice de ENSAP et Bernard Brunet, maître de conférence en paysage à l'école, a permis à la mission de prendre la pleine mesure des interactions possibles entre les étudiants et les élus. À l'ENSAP de Bordeaux, il ne s'agit pas de transformer les élus en paysagistes, mais de leur apprendre à « *prendre des décisions paysagères* » et à fonder leurs arbitrages sur le paysage de leur collectivité, « *a minima à se poser la question du paysage avant de prendre leurs décisions* », comme nous le rappelle Bernard Brunet¹¹⁶.

Ces interventions sont au service du projet pédagogique, donc sur une thématique ciblée comme par exemple, la question du recul du trait de côte sur le littoral aquitain.

Un projet innovant a vu le jour à l'école : le mastère conjoint ENSAP - Sciences-Po Bordeaux intitulé « *intelligence et architecture des territoires* », sous forme de parcours qui ne débouche pas sur un diplôme commun mais sur une « *culture partagée et un échange méthodologique autour de la notion ouverte de projet* » contre la « *banalisation et la perte de la qualité urbaine et paysagère des productions actuelles* ». Le processus se décline en deux temps : un premier temps qui approche la commande avec une identification d'« interlocuteurs relais » auprès des commanditaires, dont parfois des élus, puis le développement du projet lui-même sur des thématiques comme les espaces publics, les réseaux, les logements..., etc.

L'ENSAP Bordeaux pourrait-elle alors constituer un centre de ressources et de compétences pour la sensibilisation au paysage ? Il s'agirait en premier lieu de « ressources humaines », avec des

¹¹⁶ Entretien du 9 septembre 2021.

enseignants et des vacataires comme autant d'intervenants potentiels pour les actions en direction des élus. Il s'agirait aussi de recenser des situations ou des cas concrets qui pourraient donner lieu à des sujets d'ateliers, des projets de fin d'études ou des supports de sensibilisation pour les élus, particulièrement dans le cas où l'approche paysagère a « déminé » des situations conflictuelles ou, *a contrario*, donné lieu à des réalisations innovantes et exemplaires avec une implication importante des décideurs locaux.

Un tel recensement pourrait être effectué en lien avec les réseaux de conseils de l'État en région, notamment les architectes et les paysagistes conseils de l'État (ACE et PCE), et avec leurs donneurs d'ordres services de l'État (DREAL, DRAC et DDT(M)). De ce point de vue, la participation active des écoles de paysage, quand elles existent dans les réseaux régionaux d'acteurs du paysage est un point à renforcer. Dans les régions où il n'existe pas de filières de formation au paysage, il faut alors pouvoir compter sur les équipes d'enseignants et/ou de chercheurs en paysage présents dans plusieurs écoles d'architecture.

3.5.2 L'expérience de l'antenne marseillaise de l'école nationale supérieure du paysage (ENSP)

À l'antenne marseillaise de l'ENSP les séquences pédagogiques sont systématiquement créées en mêlant étroitement des apports disciplinaires, (projets, sciences humaines et sociales, techniques végétales) et des visites de terrain organisées grâce à l'appui de partenaires tels que le département des Hautes-Alpes, la ville de Marseille ou le conservatoire du littoral. Les projets de fin d'étude (PFE) des étudiants se fondent sur le travail partenarial ainsi mené et en approfondissent un aspect particulier.

Parmi les expériences significatives menées par l'école, la mission a particulièrement relevé l'« atelier Montagne » animé par un binôme constitué d'un paysagiste et d'un sociologue, qui se décline en trois étapes : un temps préalable avec les acteurs du territoire, des immersions sur le terrain, puis des restitutions ouvertes au public qui permettent des échanges en direct avec les élus et acteurs de terrain. Quinze années d'« atelier Montagne » ont ainsi permis à l'école de tirer les enseignements suivants :

- l'atelier doit être préparé par un contact des enseignants avec les élus et acteurs locaux permettant d'identifier les problèmes rencontrés par ceux-ci et leurs attentes vis-à-vis de l'atelier ;
- la représentation et les rendus graphiques des ateliers rencontrent un grand succès local ;
- la présence pendant une semaine des étudiants sur le territoire s'accompagne de temps informels (repas partagés) permettant de bien saisir les représentations locales du paysage et de ses dynamiques (temps de partage avec les conseils municipaux et au-delà, etc.) ;
- les élus qui ont accueilli un atelier « se passent le mot » ;
- les partenaires « intermédiaires » (équipes du Conseil départemental des Hautes Alpes, des parcs régionaux ou du parc national) sont essentiels à la réussite des ateliers ;
- l'approche paysagère « imprime » auprès des élus, même bien après la tenue de l'atelier.

Toutefois, il ne faut pas qu'un élu soit pris au piège d'une « belle image » dessinée par un étudiant, mais qu'il ait à cœur, à la suite d'un atelier, de mener une opération concrète qui sera une « preuve par l'exemple » à montrer à ses collègues¹¹⁷.

¹¹⁷ Entretiens de la mission avec Mathieu Gontier, directeur de l'antenne et avec Mathieu Leborgne, co-responsable de l'Atelier Montagne, les 9 et 10 décembre 2021.

Le rôle des écoles de formation au paysage dans la sensibilisation des élus est donc très positif : celles-ci recherchent avec pertinence le contact avec les maires, et, à l'inverse, certains réseaux comme les PNR n'hésitent pas à faire appel à elles (mais aussi aux écoles d'architecture et institut d'urbanisme) ; la formule des « *ateliers étudiants hors les murs* », sorte de concours annuel de partenariats inter-écoles permet un apport d'yeux neufs dans les territoires et auprès des élus, processus qui est jugé particulièrement efficace par les responsables de la fédération des parcs¹¹⁸.

Cependant, l'effectif des promotions d'étudiants (25 élèves par an à Bordeaux, 130 à Versailles dont une trentaine à Marseille) et le nombre d'encadrants constituent des limites quantitatives fortes à ce type d'exercice, ce qui repose par ailleurs la question du nombre de paysagistes-concepteurs en France¹¹⁹ et de l'implantation lacunaire des écoles sur le territoire. En effet, une grande partie de celui-ci (Grand-Est, Auvergne-Rhône-Alpes, etc.) est en « zone blanche » de ce point de vue.

Le problème se pose donc des conditions de montée en puissance et de systématisation de ce type de sensibilisation aussi efficace que très peu connue des élus. Dans l'enquête, le sujet recueille seulement 8% de réponses à la question « *quelles compétences pensez-vous pouvoir solliciter pour répondre aux défis liés au paysage ?* ».

Recommandation 7. (aux ministères de tutelle des écoles de formation au paysage : ministère de l'enseignement supérieur, ministère de l'agriculture et ministère de la culture.) Mettre à l'étude le renforcement de la couverture du territoire par les écoles de formation au paysage et l'effectif global des étudiants en paysage, compte tenu du rôle de ces formations dans la sensibilisation des élus.

¹¹⁸ Intervention de Nicolas Sanaa au cours de l'entretien de la FPNRF avec la mission le 2 juin 2021.

¹¹⁹ La France compte 1 paysagiste pour 33 000 habitants, l'Allemagne 1 pour 12-000, la Grande Bretagne 1 pour 14 000, la Suisse 1 pour 16 000. Source Rapport CGEDD « démarches paysagères en Europe » décembre 2017.

4 Pilotage, financement et calendrier du plan d'action : un plan de cinq ans fondé sur des moyens maîtrisés et des compétences réaffectées

Les priorités futures de la sensibilisation-formation des élus au paysage étant énoncées, les acteurs identifiés et leurs rôles respectifs définis, il reste à proposer pour le plan d'action ainsi présenté, des modalités de mise en œuvre qui le rendront pleinement opérationnel. C'est l'objet des développements qui suivent.

La mission, dans la définition de ces modalités, a eu le souci d'être en cohérence avec l'idée que le paysage ne saurait être « une couche de plus » aux politiques publiques, mais une approche facilitatrice, et plutôt génératrice de synergies voire d'économies concernant ces dernières. Les mots-clés de cette dernière partie sont donc la réaffectation des ressources et la modestie des moyens publics à mobiliser.

4.1 Pilotage national et relais régionaux

Le plan d'action proposé ci-dessus doit logiquement et en tout premier lieu être piloté dans la durée à un niveau adéquat du ministère de la transition écologique, commanditaire du présent rapport et s'appuyer sur des relais régionaux fortement impliqués et mobilisateurs.

4.1.1 Au niveau national, un chef de projet

La mission estime qu'à ce niveau, le plan d'action « national » devrait être mis en place puis suivi par **un chef de projet identifié au sein de la DGALN et doté d'une lettre de mission signée par la directrice générale. Exerçant ses fonctions en lien direct avec le bureau des paysages, il serait appuyé par l'un des paysagistes conseil de l'État affecté à la DGALN, lui aussi missionné à cet effet.** Cela permettrait de privilégier la dimension transversale de l'approche paysagère et d'afficher clairement ce plan d'action comme une priorité du ministère. De par, ses effectifs et la multiplicité de ses tâches, le bureau des paysages et de la publicité ne nous semble pas, malgré le dynamisme dont il fait preuve, disposer en effet des moyens suffisants pour mener cette nouvelle mission forcément consommatrice d'un temps-agent important.

Ce pilotage national doit permettre de donner les orientations et l'impulsion générales, ainsi qu'une visibilité suffisante aux actions prévues, d'appuyer les services déconcentrés en termes d'outils et de moyens, de recenser les bonnes pratiques et de faciliter leur diffusion. Il ne s'agit toutefois en aucun cas, rappelons-le d'imposer un schéma de formation / sensibilisation uniforme, énoncé *ex cathedra*, dans la mesure où le plan d'action s'appuie sur un principe fort de proximité, lui-même reflet des contextes, enjeux et caractères diversifiés des paysages français¹²⁰.

C'est en revanche à ce niveau national du chef de projet que devrait être négociée, suivie et évaluée la convention tripartite (voire quadripartite) proposée plus haut (voir partie 3.1) au moyen d'un comité *ad hoc* État – AMF – FNCAUE (et Intercommunalités de France). Des contacts et des accords spécifiques avec les autres associations d'élus désireuses de s'investir dans ces actions de sensibilisation et de formation pourraient également être envisagés. Le chef de projet devrait aussi impulser la mobilisation complémentaire des réseaux spécifiques (RGSF, PNR, FNAU, etc.), et des écoles et instituts de formation au paysage et à la qualité de l'espace mentionnés ci-dessus. Il devrait en outre veiller à la bonne articulation entre la sensibilisation « de masse » prévue par la convention nationale et les

¹²⁰ Cette diversité est partout considérée comme sa principale richesse, son « uniformisation » ou sa « banalisation » étant le principal danger identifié le concernant.

« formations » diplômantes ou qualifiantes dont on a décrit le démarrage récent et prometteur, mais pour lesquelles la dimension paysagère reste à affirmer.

Le responsable de cette mission serait enfin chargé de mener, en lien avec la FNCAUE, un suivi régulier des progrès accomplis par exemple en tenant à jour un tableau d'évaluation, comportant notamment le nombre d'élus locaux ayant participé à une action de sensibilisation, et la proportion d'entre eux ayant suivi, consécutivement, un cursus plus approfondi de formation. Il pourrait, dans cinq ans, proposer aux autorités ministérielles chargées du paysage et à l'AMF le contenu et les modalités (évidemment simplifiées) d'une **nouvelle enquête en ligne** permettant d'évaluer les progrès accomplis depuis celle menée dans le cadre du présent rapport.

Recommandation 8. (à la DGALN) Identifier au sein de la DGALN, au moyen d'une lettre de mission, un chef de projet chargé du suivi du plan national d'action sur la sensibilisation et la formation des élus au paysage en lien direct avec le bureau des paysages et avec l'appui de l'un des paysagistes conseils de l'État affecté à cette direction générale.

4.1.2 Au niveau régional, la généralisation des « réseaux régionaux du paysage »

À cette échelle, la mission propose de généraliser, avec l'appui du chef de projet de la DGALN, les réseaux régionaux du paysage, tels qu'ils existent déjà en Auvergne-Rhône-Alpes, en Occitanie, en Nouvelle-Aquitaine et dans les Hauts-de-France. Ces lieux informels d'échanges multipartenariaux regroupent, lors de réunions régulières et au moyen d'un espace internet dédié, les services déconcentrés régionaux de l'État (DREAL), les unions régionales des CAUE, les écoles de formation, les chercheurs, de plus en plus souvent le conseil régional, mais aussi les Parcs naturels régionaux, les bureaux d'étude, etc. Une fois généralisés, ils joueraient un rôle essentiel de relais du plan d'action auprès des acteurs territoriaux.

Là où ils existent, ces réseaux régionaux du paysage se sont en effet donnés pour objectif d'accompagner la transition écologique des territoires par le paysage. Ils mettent en relation les acteurs, créent de la coopération autour de la question du paysage, partagent une culture commune à travers les expériences de chacun et les échanges sur les bonnes pratiques, et conduisent d'ores et déjà des actions de formation et de sensibilisation, afin, *in fine*, d'accroître la qualité des paysages¹²¹.

La généralisation de tels réseaux permettrait de réunir dans toutes les régions les acteurs de l'aménagement pour les sensibiliser au paysage comme levier territorial de la transition écologique. Ces réseaux régionaux possèdent déjà, dans la plupart des cas un relais dans chaque département, avec les directions départementales des territoires et, bien sûr, les CAUE. Le département est en effet le niveau identifié par la mission (voir partie 2.3) pour des actions pouvant effectivement mobiliser les élus locaux, qui participent peu, actuellement, aux travaux des réseaux régionaux existants. Outre leur fonction d'impulsion, et de coordination de ces initiatives, ces réseaux pourraient, comme on l'a vu précédemment (partie 3-5), répertorier et actualiser les bonnes références en termes d'intervenants et de visites potentielles de sites.

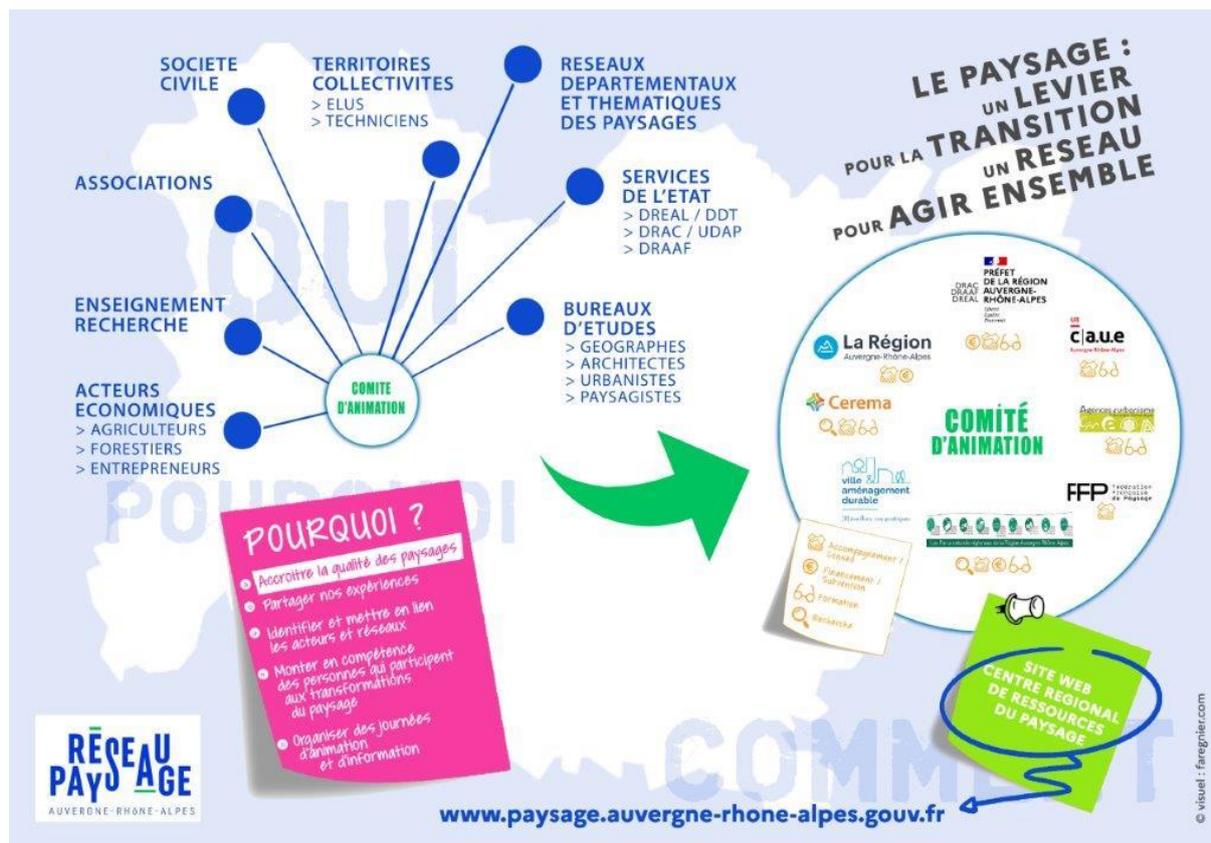
La mise en place et le bon fonctionnement de ces réseaux implique évidemment de réaffecter un

¹²¹ À titre d'exemples, les « *jeudis du paysage* » webinaires organisés par le réseau Auvergne-Rhône-Alpes : programme à télécharger avec le lien suivant : http://www.paysages.auvergne-rhone-alpes.gouv.fr/IMG/pdf/les_jeudis_du_paysagedefinitif.pdf ou les « *journées thématiques d'échanges* » organisées par le réseau d'Occitanie : <http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/journees-thematiques-d-echange-r7562.html>

équivalent temps plein par DREAL à leur animation. La mission tient également à affirmer qu'à son sens, il ne saurait y avoir de modèle ou d'organisation-type de réseau régional, ou de « recette » pour leur mise en place. Là encore, ce sont les contextes et les enjeux locaux qui en décideront. Le schéma ci-dessous n'est donc qu'une simple référence illustrant le principe de leur constitution.

Recommandation 9. (DGALN) Impulser, avec un co-pilotage des DREAL, la mise en place, dans toutes les régions, de réseaux régionaux d'acteurs du paysage¹²².

Figure 18 Le réseau paysage Auvergne-Rhône-Alpes¹²³



4.2 Financements à prévoir

Ces financements sont la condition nécessaire de l'application des recommandations précédentes : la convention partenariale nationale préconisée dans la partie 3-1 ci-dessus, et la généralisation des réseaux d'acteurs du paysage. On vient de voir la nécessité de ceux-ci comme relais territoriaux d'un plan d'action « national » qui ne saurait être efficace qu'avec cet ancrage de terrain plébiscité par les élus dans l'enquête.

En premier lieu, l'animation nationale du réseau des CAUE par leur Fédération nationale et la

¹²² Cette recommandation reprend celle formulée dans un précédent rapport du CGEDD N° 010731-01 établi par Jean-Luc Cabrit, Marie-Christine Soulié et Jean-Pierre Thibault « Démarches paysagères en Europe, éléments de parangonnage pour les politiques publiques françaises » (septembre 2017).

¹²³ <http://www.paysages.auvergne-rhone-alpes.gouv.fr/construisons-ensemble-les-paysages-de-demain-a1225.html>

conception par cette dernière, en lien avec l'État et les professionnels, de modules de formation ou de sensibilisation concernant les priorités nationales identifiées en partie 2, nécessite, selon une première estimation, une dotation annuelle de 6 500 €, majorée à 13 000 € la première année pour la réalisation des modules de ce « tronc commun » national. Cette dotation permettra à la FNCAUE de concevoir au niveau national une offre d'actions et de mobiliser son réseau, avec le relais de ses unions régionales (et des réseaux d'acteurs régionaux auxquels ces dernières participent).

En second lieu, dans la perspective d'une généralisation des réseaux régionaux du paysage, des dotations sont à prévoir pour leur fonctionnement. Les responsables des réseaux déjà en place dans les DREAL estiment que le bon fonctionnement du réseau, incluant l'organisation de séminaires ou webinaires de sensibilisation, nécessite un budget annuel de l'ordre de 25 000 € / 30 000 €, modulable selon la taille des régions et le programme annuel des travaux¹²⁴. Cette dotation peut être abondée par des financements issus des régions ou des départements, mais l'État doit donner l'impulsion et manifester concrètement son implication. Le montant total de cette dotation annuelle pour les dix-huit régions métropolitaines et d'outre-mer s'élèverait ainsi à un peu plus de 350 000 €.

Rappelons enfin que, pour ce qui est de la sensibilisation des élus par les CAUE, ces derniers mobilisent la part départementale de la taxe d'aménagement qui leur est légalement affectée. En termes de formation proprement dite, les élus peuvent faire appel à leur Droit individuel à la formation (DIFE).

Recommandation 10. (à la DGALN) Prévoir les financements annuels nécessaires à la fois pour le travail d'animation de la fédération nationale des CAUE dans le cadre de la convention objet de la recommandation 2 ci-dessus et pour le fonctionnement des réseaux régionaux d'acteurs du paysage dans la perspective de leur généralisation.

4.3 Calendrier

La mise en place et la réalisation du plan d'action, une fois celui-ci validé, pourraient se dérouler selon les étapes suivantes¹²⁵ :

- signature de la lettre de mission du chef de projet à la DGALN et de celle du paysagiste conseil de l'État chargé de l'appuyer : été 2022 ;
- mise en place et signature de la convention tripartite (ou quadripartite) : automne-2022 ;
- introduction de la dimension paysage dans les formations nationales qualifiantes : 2022-2023 ;
- généralisation des réseaux régionaux du paysage dans les 13 régions : 2022-2024 ;
- expérimentation d'une fonction de paysagiste-conseil auprès de collectivités volontaires : 2022-2024 ;
- reconduction d'une enquête en ligne(simplifiée) : mi-2026 ;
- bilan des 5 années : début 2027.

La mission propose ainsi que le plan d'action se déroule sur une durée de cinq années.

¹²⁴ Entretien avec la mission de trois des animateur.rice.s de ces réseaux en DREAL le 18 octobre 2021.

¹²⁵ Ce calendrier est cohérent avec une validation du plan d'action à l'été 2022.

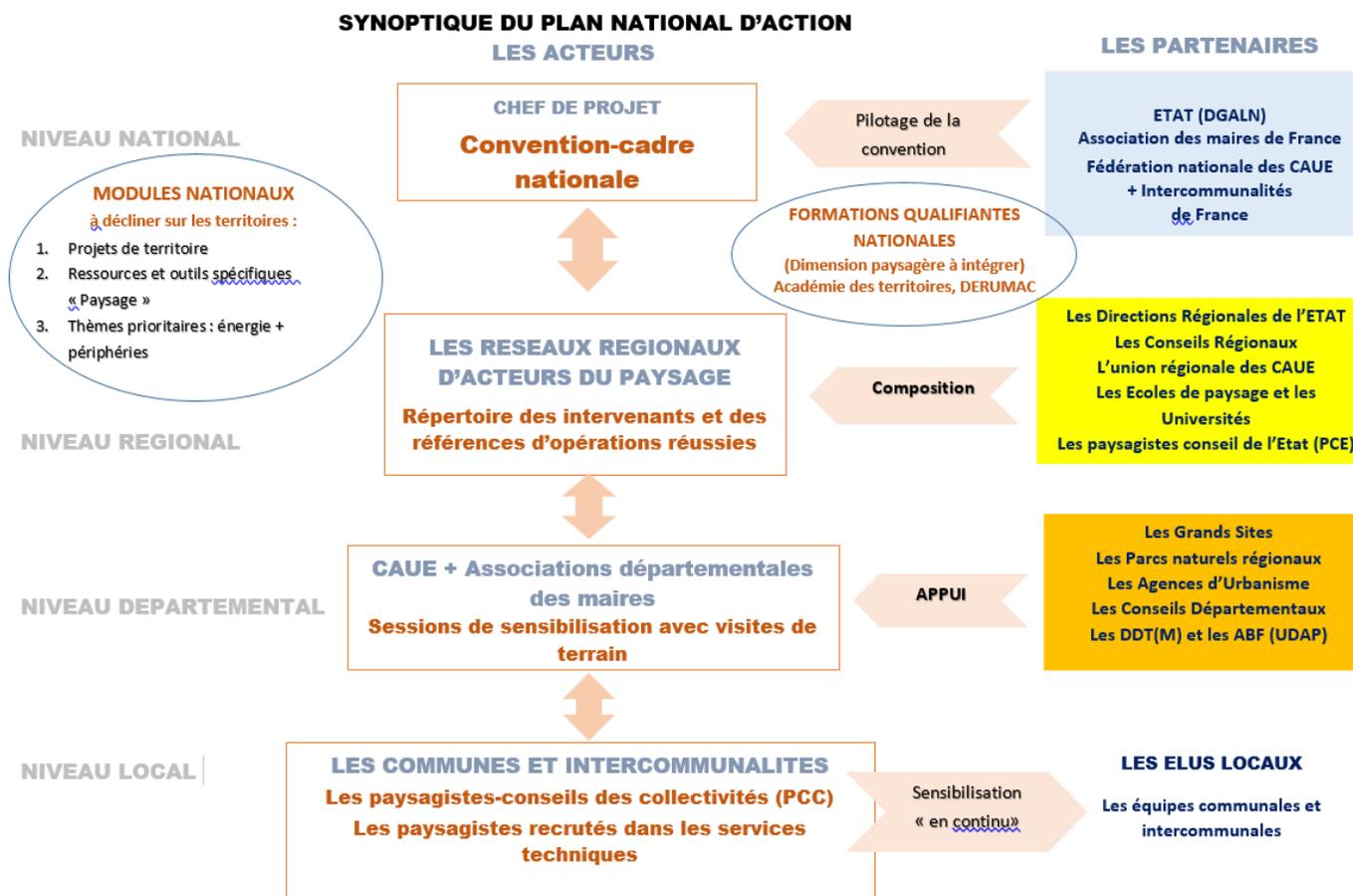
Le succès de ce plan d'action dépendra très largement de la motivation des élus à suivre des sessions de sensibilisation puis à se former. Une reconnaissance publique du travail effectué par les élus en matière de qualité paysagère pourrait s'avérer être une incitation utile. Il faut citer à nouveau à ce stade les propos de Danièle Dambach, maire de Schiltigheim ; *« il faut que l'État resitue le paysage comme une question importante au même titre que le climat ou la biodiversité. Il doit envoyer un signal aux élus en ce sens »*¹²⁶.

À l'heure actuelle, le seul « signal », la seule manifestation nationale régulière sur le paysage à destination d'un public que l'on souhaite aussi large que possible est le « grand prix national du paysage » qui certes récompense tous les deux ans un binôme, maître d'œuvre - maître d'ouvrage, mais reste largement compris comme la reconnaissance d'un concepteur puisqu'il est focalisé sur une opération particulière et non sur une politique d'ensemble.

La mission propose de mettre en place un « prix paysage » à l'attention des collectivités, que l'on pourrait qualifier de « prix du maire » ou de « prix de l' élu local pour le paysage ». Ce prix, annuel ou biennal, pourrait être à double niveau : d'abord des attributions au niveau régional, sous la responsabilité des réseaux régionaux du paysage au fur et à mesure de leur constitution. Puis, le prix national, qui serait, quant à lui, attribué par un jury national (co-présidé par l'État et l'AMF) parmi les lauréats régionaux.

¹²⁶ Entretien avec la mission le 21 septembre 2021.

5 Synoptique du plan d'action



Conclusion

De la sensibilisation des élus à la culture des citoyens...

La mise en œuvre des recommandations du présent rapport devrait faire significativement progresser la sensibilisation des élus locaux à l'approche paysagère d'une gestion durable et harmonieuse des territoires dont ils ont la charge (de l'élaboration et la mise en œuvre du projet de territoire à l'entretien du domaine public, l'embellissement, la maîtrise de l'affichage, etc.) ainsi que des aménagements structurants à réaliser sur ces derniers (équipements, planification...).

L'offre de proximité proposée en ce sens, portée par les CAUE, les associations départementales des maires, les délégations régionales des intercommunalités (avec l'appui des équipes des grands sites, des parcs naturels régionaux, et des agences d'urbanisme) devrait faire progresser les maires et les présidents d'EPCI dans la connaissance des enjeux, des outils et des thématiques d'application de l'approche paysagère.

Les sessions de terrain ainsi mises en place, seraient complétées par l'introduction de l'approche paysagère dans les formations qualifiantes récemment mises en place en direction des élus, et par une présence accrue des paysagistes dans les structures techniques locales. Elles devraient s'appuyer sur une identification appropriée des intervenants à ces sessions et sur des références d'opérations réussies dûment répertoriées.

La coordination nationale et les relais régionaux du plan d'action devraient en outre permettre une impulsion continue et une première évaluation de ce plan, mesurant les progrès accomplis au cours des cinq années et prévoyant de nouvelles étapes de prise en compte du paysage.

Ces étapes pourraient s'inspirer de la distinction entre le paysage « politique » et le paysage « vernaculaire » signalée à la mission par le professeur Jean-Marc Besse¹²⁷ (citant l'un de ses confrères américains) : le paysage politique, précisait-il, ce sont les « *grands travaux* » menés par les collectivités et leurs élus, alors que le paysage vernaculaire, c'est le paysage qui se fait « *sous l'action quotidienne des habitants, sans programme ni plan* ».

Cette distinction rejoint l'intuition théorique du paysagiste-plasticien Bernard Lassus¹²⁸, lorsqu'il proposait en 1977 l'expression « habitants-paysagistes » pour identifier une source majeure d'évolution du cadre de vie « *au coin de la rue* ».

Il ne suffit pas, en effet, que les élus soient sensibilisés, voire formés au paysage, pour que soit entamée dans ce domaine l'évolution qualitative qui accroîtra au quotidien le bien-être des habitants et leur adhésion active à la transition écologique : il faut que les citoyens soient eux-mêmes motivés par cette question et possesseurs d'une culture paysagère que l'impulsion donnée par leur élu facilitera mais ne remplacera pas totalement.

Le rapport du CGEDD sur les « démarches paysagères en Europe » avait déjà noté, en 2017, la nécessité d'une telle acculturation citoyenne à partir de constats réalisés dans certains pays voisins pratiquant, par exemple, des démarches volontaristes d'éducation au paysage des publics scolaires (Wallonie,

¹²⁷ Entretien du 18 octobre 2021. Jean-Marc Besse est agrégé de philosophie et docteur en histoire. Il est directeur de recherche au CNRS et directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS) sur « *Savoirs et projets de paysage* ». Son confrère américain, John Brinckerhoff Jackson (1909-1996), historien du paysage américain est le fondateur de la revue *Landscape*.

¹²⁸ Bernard Lassus, Grand Prix du paysage en 1996 créateur, entre autres du « jardin des retours » à Rochefort, a été membre-associé du Conseil général des Ponts et Chaussées de 1989 à 2008. Le terme « habitants-paysagistes » est le sous-titre de l'ouvrage « *jardins imaginaires* ».

Catalogne, Irlande, etc.). Une recommandation avait été formulée en ce sens¹²⁹.

Il existe déjà de nombreuses initiatives visant la sensibilisation au paysage d'un très vaste public, parmi lesquelles on pourrait citer le « *Tour de France des sites et des paysages* » créé en 2018 en partenariat avec la Société du Tour de France elle-même¹³⁰. Certaines émissions de télévision très suivies comme « *des racines et des ailes* » jouent aussi un rôle important dans ce domaine, de même que le très ancien « *concours de villes et villages fleuris* » qui a évolué vers une végétalisation multiforme bien au-delà du traditionnel « géranium en balconnières »¹³¹. Si ces deux dernières initiatives présentent des images un peu partielles du paysage (réduite à la dimension patrimoniale pour la première, végétale pour la seconde), leur succès public n'en témoigne pas moins d'une demande sociale d'acquisition d'une vraie « culture générale » du paysage.

Analyser l'ensemble des initiatives déjà nombreuses à cet égard (vers le milieu scolaire comme vers le grand public) révélerait un foisonnement prometteur et permettrait de dégager quelques lignes directrices pour diffuser cette action et faire des citoyens - électeurs et/ou futurs élus - des acteurs éclairés de la qualité paysagère.

Mais ceci est une autre histoire, et l'objet possible d'une autre mission...

Brigitte BACCAÏNI



**Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable**

Serge BRENTROP



**Inspecteur général de
l'administration du
développement durable**

Jean-Pierre THIBAUT



**Inspecteur général de
l'administration du
développement durable**

¹²⁹ Op. Cit. pp 41-44. Le rapport recommandait d'élaborer « *une politique de sensibilisation au paysage des scolaires, des populations, des maîtres d'ouvrage et des professionnels de l'aménagement, à partir d'un bilan des initiatives existantes* ». Le plan d'action proposé ici en direction des élus prend en compte une partie de cette recommandation (les maîtres d'ouvrage). Restent les autres publics et tout particulièrement les premiers nommés.

¹³⁰ Cette initiative est décrite sur la page suivante du site ministériel « Objectif paysages » : <https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/le-tour-de-france-des-sites-et-paysages-343>

¹³¹ La page d'accueil de leur site invite ainsi les lecteurs à « *Découvrir leur démarche pour aménager durablement les paysages, faire entrer la nature en ville et mettre en valeur le patrimoine français* ». <https://www.villes-et-villages-fleuris.com>

Remerciements

Au-delà des multiples acteurs - notamment élus locaux - auditionnés sur écrans ou rencontrés sur sites, dont la liste figure en annexe ci-après, la mission tient à remercier particulièrement un certain nombre de contributeurs moins visibles dont l'intervention a toutefois été décisive dans la production de ce rapport.

Tout d'abord au stade de l'écriture du questionnaire, ceux qui ont orienté nos réflexions sur les orientations et les formulations de celui-ci

- Nos quatre « grands témoins » choisis parmi les élus actuels ou anciens : Jérôme Bignon (Somme), Christophe Degruelle (Blois), Sébastien Giorgis (Avignon), et Pierre Jarlier (Cantal) ;
- Les trois paysagistes-enseignants qui ont travaillé sur les questions concernant la forme et le contenu de la sensibilisation : Catherine Farelle, Bertrand Folléa et Alain Freytet
- Enfin nos collègues de l'inspection générale des sites et des paysages Thierry Boisseaux, Catherine Candelier, Jean-Luc Cabrit, et Odile Schwerer, mais aussi du bureau des paysages et de la publicité : Dorine Laville, Anne Marvie, Emilie Fleury-Jägerschmit et Gilles de Beaulieu.

Ensuite les solides appuis techniques rencontrés au sein des structures qui nous ont permis de mener à bien l'enquête elle-même, puis d'en interpréter les résultats et d'en présenter les enseignements :

- Ghislaine Munoz au Cerema et Constance Lecomte à l'Observatoire des territoires de l'ANCT, pour leur appui précieux lors de la préparation puis de l'exploitation des résultats de l'enquête ;
- Nadia Aubry, Bénédicte Baxerres et Jérôme Champres, au Cerema, Nathalie Fourneau, Louise Larcher et Gwenola Stephan, à l'AMF, pour les analyses des réponses qui ont enrichi notre réflexion.

Merci, donc, à toutes et tous et nos excuses à celles et ceux dont les contributions ou les apports auraient échappé à notre vigilance...

Annexes

1 Lettre de mission

43/209



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le 15 FEV. 2021

Réf. : D21001816

La ministre

Bureau CAEOD

à

Monsieur Daniel BURSAUX
Vice-Président du Conseil
général de l'environnement et
du développement durable
Tour Séquoia
92055 LA DEFENSE

Monsieur le Vice-Président,

En matière de prise en compte du paysage dans l'aménagement, des progrès importants ont été réalisés depuis trente ans à l'échelle nationale et internationale comme à l'échelle locale. Cependant, en France, cette notion reste pour beaucoup principalement liée à l'esthétique ou au végétal et souvent considérée dans une perspective conservatrice ou de protection.

Nombre d'exemples montrent pourtant que les projets d'aménagement ou d'équipement pourraient être bien plus cohérents et mieux acceptés s'ils s'appuyaient sur les caractéristiques des paysages locaux : tous les territoires ont ainsi vocation à tirer parti de leurs atouts et caractéristiques paysagères en prenant ces derniers comme fil directeur de leur développement. Il faut en outre souligner les économies d'investissement et d'entretien, liées à la prise en compte simultanée de logiques traitées habituellement séparément (transports, habitat, espace public, gestion des réseaux, usages commerciaux, végétation et aménités, etc.).

Par ailleurs, la Convention Européenne du Paysage du 20 octobre 2000, ratifiée par la France en 2006, engage les États-parties à mettre en œuvre la sensibilisation et la formation au paysage « des organisations privées et des autorités publiques ».

Des initiatives existent d'ores et déjà en France, en direction des élus de toutes catégories et de toutes échelles (menées par l'Etat, mais également par des partenaires extérieurs comme les Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), les Parcs naturels régionaux (PNR), ou par certaines écoles de paysage au moyen d'ateliers d'étudiants...), mais on ne dispose à cet égard que de très peu d'éléments de bilan. Pour déterminer le champ des besoins et le niveau de l'acculturation une enquête approfondie est donc nécessaire.

Concernant les maires et présidents d'intercommunalités en particulier, auxquels incombe en dernier ressort la responsabilité de l'aménagement des territoires (urbains comme ruraux) une meilleure connaissance de leurs besoins, de leurs perceptions, et de leurs projets est donc indispensable ; elle doit être déclinée selon les caractéristiques des territoires dont ils ont la charge (territoires urbains, périurbains, ruraux, montagnards, littoraux, etc.).

Certes un certain nombre de maires, de présidents d'intercommunalités ou de conseillers départementaux ou régionaux peuvent d'ores et déjà porter témoignage de leur intérêt pour le paysage et d'une conscience aiguë des potentialités de cette approche. Mais cet échantillon, limité en nombre, ne peut refléter à lui seul le sentiment général de cette population stratégique dans la mise en œuvre d'une politique active de qualité paysagère.

Dans la lignée des travaux déjà menés par le CGEDD dans ce domaine, je vous demande de mener une mission de conseil et d'expertise visant à mesurer le niveau actuel de connaissance des décideurs locaux dans le domaine du paysage, et leur sensibilité vis à vis de l'approche paysagère. A partir de cet état des lieux, vous ferez des propositions pour l'élaboration d'une politique à mener en direction de ce public : messages à diffuser, formation, sensibilisation, actions prioritaires. Ce travail se fera en étroite liaison avec les associations d'élus, en particulier l'Association des maires de France, France Urbaine, l'Association des maires ruraux de France, l'Assemblée des communautés de France et l'Assemblée des départements de France.

En termes de méthode, vous mènerez cette mission en lien avec le bureau des paysages et de la publicité de la sous-direction de la qualité du cadre de vie, et diligenterez une enquête sur la perception du paysage et de l'approche paysagère auprès des élus locaux au premier rang desquels les maires et les présidents d'intercommunalités à fiscalité propre. Un questionnaire sera établi à cet effet et pourra s'appuyer, pour sa diffusion, sur le concours des associations d'élus mais aussi de réseaux plus orientés vers la promotion, la diffusion et la mise en pratique de la culture paysagère (Grands sites, CAUE, PNR, agences d'urbanisme...). Vous pourrez également mobiliser les compétences dans ce domaine du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

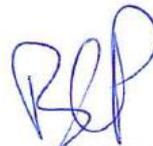
A partir des résultats du questionnaire et des retours d'expériences relatifs aux actions d'ores et déjà conduites sur ce champ par le bureau des paysages et de la publicité (plans de paysages, ateliers organisés en lien avec la fédération des PNR et le Réseau des grands sites de France, formations destinées aux élus, ouvrages sur la commande publique en paysage destinés aux maîtrises d'ouvrage publiques...), vous proposerez différents axes d'intervention possibles suivant les situations locales, les moyens disponibles dans les territoires, et les catégories d'élus locaux. Il s'agira notamment de réfléchir aux partenariats, opérateurs et outils à mobiliser pour renforcer les connaissances et les volontés d'agir. Le réseau des chargés de mission paysage en services déconcentrés et les réseaux d'acteurs régionaux du paysage pourront utilement être mobilisés.

Enfin, vous regrouperez vos recommandations en une proposition de plan d'action pour la sensibilisation et la formation aux méthodes et aux approches paysagères des élus locaux. Décliné en régions, ce plan pourra établir des priorités entre catégories d'élus et proposer des partenariats.

Les résultats et les premières pistes d'actions pourraient être présentés au Congrès des maires qui se tiendra à l'automne 2021, et aux instances des autres associations d'élus au cours de ce même trimestre.

Le rapport et sa proposition de plan d'actions, intégrant les commentaires ou suggestions recueillies lors de ces présentations devra m'être remis au tout début de l'année 2022.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Vice-Président, l'expression de ma considération distinguée.



Barbara POMPILI

2 Liste des personnes rencontrées

NOM	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
AGGERI	Gaëlle	CNFPT/INET Montpellier	Responsable de service	18/10/21
ANGOTTI	Pierre	France Urbaine	Délégué adjoint	31/05/21
ARCHAMBAULT	Soline	RGSF	Directrice	2/06/21
BARIOL	Brigitte	FNAU	Déléguée générale	18/11/21
BAUD-GRASSET	Joël	conseil départemental du canton de Sciez (74)	Conseiller départemental et président de la FNCAUE	17/05/21
BAXERRES	Bénédicte	CEREMA	Directrice CEREMA bordeaux	Avril à oct. 2021
BESSE	Jean-Marc	CNRS	Directeur de recherche	18/10/21
BIGNON	Jérôme		Conseiller général, député et sénateur jusqu'en 2020	8/07/21
BLANC	Bernard	Commune de Bordeaux (33)	Adjoint au maire	
BONNET	Alexandra	École nationale supérieure de paysage et du Potager du Roi	Directrice	22/12/21
BOST	Christine	Eysines (33)	Maire	29/09/21
BOULLU	Isidore	Moulinsart	Maire	01/04/21
BOUTILLAT	Martine	Commune de Chouilly	Maire adjointe	11/06/21
BRIANDET	Clément	FNCAUE	Chargé de mission	28/10/21
BROLLY	Suzanne	Ville de Strasbourg et Eurométropole (67)	Adjointe et VP	20/09/21
BRUA	Eric	FPNRF	Directeur	20/09/21
BRUNET	Bernard	ENSAP Bordeaux	Maître de conférence	9/09/21
CEBILE	Oriane	ADCF	Conseillère environnement	1/06/21
CHAMPRES	Jérôme	CEREMA	paysagiste	Avril à juillet 21
CHAPPE	Fanny	Commune de Paimpol (22)	Maire	26/05/21
CHAROLLAIS	Valérie	FNCAUE	Directrice	17/05 et 28/10/21
CHARRIER	Alain	Conseil départemental de	VP et président du CAUE 33	17/05/21

NOM	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		Gironde (33)		
CHAVE	Isabelle	MC - DGP	Chef SDMHEP	22/10/21
COURDOISY	Marion	RGSF	Chargée de mission, paysagiste	2/06/21
COURSEAUX	Hubert	Conseil départemental du Calvados (14)	VP et président du CAUE 14	17/05/21
DAMBACH	Danielle	Ville de Schiltigheim et Eurométropole (67)	Maire et VP	21/09/21
DE STOPPELEIRE	Sophie	DREAL Nouvelle-Aquitaine	Inspectrice des sites	9/09/21
DEGRUELLE	Christophe	Agglomération de Blois (41)	Président	1/06/21
DELORME	Jean-Martin	CGEDD -HCSDT	Chef de section	13/12/21
DESCOEUR	François	Commune de Anglards-de-Salers (15)	Maire	11/05/21
DJAIZ	David	ANCT - Académie des territoires	Directeur stratégie et formation -> 09/21	8/09/21
DOTRES	Nathalie	AMF	chargée de mission	Octobre 2021
DUPE-BRACHU	Clotilde	SCOT pays nantais	Animatrice	7/06/21
DUPUY-LYON	Stéphanie	MTE - DGALN	Directrice	24/03/21
ETIENNE	Emmanuel	MC - DGP	adjoint au DGP	22/10/21
FARENC	Jean-François	Commune de Blanot (71)	Maire	11/05/21
FAVAREL	Françoise	CAUE de la Haute-Garonne (31)	Directrice	17/05/21
FOURNEAU	Nathalie	AMF/DAT	Chef de pôle	Mars à nov. 2021
GAMEN	Philippe	Commune de Le Noyer (73)	Maire	31/05/21
GARCIA	Raphaël	PNR Médoc	Chargé de mission	10/09/21
GILET	Béatrice	SCoT de l'agglomération messine (SCoTAM)	Directrice	7/06/21
GLESER	Philippe	Commune de Lorry-lès-Metz (57)	Maire	31/05/21
GONDARD	Céline	FéDéSCOT	Chargée de mission	7/06/21
GONTIER	Mathieu	Ecole nationale supérieure du paysage de Versailles-Marseille	paysagiste-concepteur	9 et 10/12/2021
GUEDON	Patrick	CEN Nouvelle-Aquitaine	Pôle paysage	9/09/21

NOM	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
HASSER	Henri	Commune du Ban-Saint-Martin (57)	Maire	7/06/21
HOICHEUX	Aurélie	PNR Médoc	Directrice	10/09/21
JARLIER	Pierre	Commune de Saint-Flour (15)	Maire jusqu'en 2020	8/07/21
JEANJEAN	Didier	Commune de Bordeaux (33)	Adjoint au maire	13/07/21
JOUAULT	Stéphane	Commune de Montpellier (34)	adjoint au maire	31/05/21
KERSAUDY	Nadine	Commune de Cléden-Cap-Sizun (29)	Maire	11/05/21
LABORDERIE	Adèle	AMRF	Commission urbanisme	11/05/21
LACROIX	Fanny	Commune de Châtel-en-Trièves (38)	Maire	15/12/21
LAFITTE	Odile	Conseil départemental des Landes (40)	VP et présidente du CAUE 40	17/05/21
LAFON	Bruno	Communauté d'agglomération du bassin d'Arcachon Nord (33)	Maire de Biganos	1/06/21
LAGARDE	Philippe	Communauté de communes de la vallée la Vézère (24)	Président	2/06/21
LARCHER	Louise	AMF/DAT	Conseillère technique	Octobre 2021
LAVILLE	Dorine	MTE - DGALN - QV2	Cheffe	6/09/21
LEBORGNE	Mathieu	Ecole nationale supérieure du paysage de Versailles-Marseille	Sociologue	9 et 10/12/2021
LECLERE	Anne-Sophie	ANEL	Déléguée générale	7/05/21
LECOMTE	Constance	ANCT	Analyste territoriale	Été
LEHU	Justine	CAUE 33	Paysagiste	15/09/21
LETHUILLIER	Cyriaque	La Poterie-Cap-d'Antifer (76)	Maire	2/06/21
LUGINBÜHL	Yves	CNRS	Directeur de recherche émérite	24/11/21
MARVIE	Anne	MTE - DGALN - QV2	Adjointe cheffe de bureau	6/09/21
MASSA	Céline	URCAUE Nouvelle-Aquitaine	Chargée de mission	9/09/21
MILLET	Marie-Hélène	CAUE Loir et Cher (41)	Présidente	17/05/21

NOM	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MONCONDHUY	Léonore	Commune de Poitiers (86)	Maire	17/06/21
MONNET	Laurent	Commune de Saint-Denis (93)	Adjoint au maire	31/05/21
MONTRIEUX	Vincent	MTE- DHUP	Directeur	24/03/21
MORIN	Gabriel	MCTRCT	Conseiller collectivités et institutions locales	14/04/21 et
MUNOZ	Ghislaine	CEREMA	Chargée d'études	Avril à juillet 21
ORIOU	Laurence	FNCAUE	Missionnée CAUE	28/10/21
PAGNIER	David	Syndicat Mixte du SCoT du Grand Nevers (58)	Directeur du Syndicat Mixte et SG de la FédéSCOT	7/06/21
PERAL	Ghislaine	Département de la Gironde	Responsable du bureau paysage et patrimoine naturel	28/01/22
PERINET	Franck	CNFPT/INET	DG adjoint + Dir	18/10/21
PIVETEAU	Vincent	CGAER	Membre permanent	20/10/21
POIRIER	Guillaume	MTE - DGALN - QV2	Chargée de mission	6/09/21
PONS	Laurent	Syndicat mixte de Navacelles (30)	Président	2/06/21
PUJO-MENJOUET	Alexandre	Commune de Campan (65)	Maire	17/05/21
RESTIER	Michaël	ANPP	Directeur	11/06/21
REVEREAULT	Jean	Communauté d'agglomération du Grand-Angoulême (16)	Vice-président	1/06/21
RICHART	Fanchon	PNR de la Narbonnaise	Responsable paysage	29/11/21
RIVALLIN	Aymar	Commune de Maisdon-sur-Sèvre (44)	Maire	7/06/21
ROUX	Laurence	Caisse des dépôts-banque des territoires	Responsable de service	28/10/21
SABAROT	Henri	Commune de Carcans (33)	Maire de 1995 à 2020, conseiller régional Nouvelle Aquitaine et président du PNR Médoc	10/09/21
SANAA	Nicolas	FPNRF	Chargé de	20/09/21

NOM	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			mission	
SCHMITT	Philippe	ADCF	Secrétaire Général	1/06/21
SGARD	Anne	Université de Genève	Professeure	27/09/21
SMYTHE	Ariane	ANPP	Paysagiste conceptrice	11/06/21
SZABO	Cédric	AMRF	Directeur	11/05/21, 6/12/21 et 15/12/21
TERRAZA	Brigitte	Commune de Bruges (33)	Maire	10/09/21
THIBAUDEAU-RAINOT	Florence	Commune du Havre	Adjointe au maire	2/06/21
VATAN	Erwan	CEREMA		
VERGNE	Ladislav	ANCT - Académie des territoires	Directeur stratégie et formation	25/10/21
VIGNES	Benoit	ANPP	Paysagiste concepteur	11/06/21
VILLARET	Louis	RGSF	Président	2/06/21
VOUILLON	Elodie	CAUE 33	Directeur	15/09/21
VUILLAUME	Christian	Commune de Château-Chalon (39)	Maire	2/06/21
WAYMEL	Luc	Commune de Drincham (59)	Maire honoraire	11/05/21
WEBER	Alain	CGEDD - MTE	Superviseur mission	6/04/21
WEBER	Michaël	FPNRF	Président	20/09/21
WELSCH	Thomas	MCTRCT	Conseiller collectivités et institutions locales	14/04/21 et
ZVENIGORODSKI	Camille	ENSAP Bordeaux	Directrice	9/09/21

3 Questionnaire envoyé aux élus

[Charger un questionnaire n°](#)



Paysage et cadre de vie

Paysage et cadre de vie

« Le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les paysages remarquables comme dans ceux du quotidien »
(Preamble de la Convention européenne du paysage ; Florence 24 octobre 2000)

« Nombre d'exemples montrent (...) que les projets d'aménagement ou d'équipement pourraient être bien plus cohérents et mieux acceptés s'ils s'appuyaient sur les caractéristiques des paysages locaux : tous les territoires ont ainsi vocation à tirer parti de leurs atouts et caractéristiques paysagères en prenant ces derniers comme fil directeur de leur développement »
(Extrait de la lettre de commande ministérielle au CGEDD ; Barbara Pompili, 15 février 2021)

Le paysage est un élément essentiel du cadre de vie de votre territoire. Bien gérer ce paysage peut être une source de développement local et un facteur d'attractivité. L'objectif poursuivi par le Ministère de la transition écologique à travers le questionnaire ci-dessous est de cerner vos attentes d'élu local pour mieux répondre à cet enjeu.

En tant que maire / adjoint au maire/ président ou vice-président d'EPCI, responsable en premier ressort de l'aménagement de votre commune/in-tercommunalité, vous êtes en effet amené à développer ou instruire des projets qui auront un effet sur son état ou son aspect.

Dans le questionnaire ci-dessous, il s'agira successivement de caractériser votre territoire du point de vue du paysage, d'apprécier son évolution et la part prise dans celle-ci par les activités humaines. Il vous sera ensuite demandé d'évaluer dans quelle mesure le paysage est ou a pu être un ap-pui dans la gestion optimale de cette évolution : à quelles compétences faire appel et comment développer vos connaissances dans ce domaine.

Les réponses seront diffusées sous une forme exclusivement statistique, préservant ainsi leur anonymat. La synthèse du questionnaire vous sera restituée dès qu'elle sera établie.

Cette participation ne vous prendra pas plus d'un quart d'heure. Elle nous permettra de mieux répondre à vos attentes dans ce domaine et à vous aider dans la conduite de vos projets.

Enquête finalisée – MAJ du 4 juin 2021

Suivant

1 - Identification du répondant et de son territoire

* 1.1 - Code INSEE de la commune/ de l'EPCI

🔗 Vous pourrez trouver le code INSEE de votre commune ou EPCI à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/recherche/recherche-geographique?debut=0>

Précédent

Suivant

1 - Identification du répondant et de son territoire

* 1.2 - Fonction de la personne qui répond au questionnaire

! Cochez la ou les réponses

! Veuillez sélectionner de 1 à 4 réponses.

- Maire
- Adjoint (pour les communes de plus de 20 000 habitants)
- Président d'EPCI
- Vice-Président d'EPCI

Précédent

Suivant

2 - Questionnaire

* 2.1 - Quelles sont, parmi les expressions suivantes, celle qui vous paraît le mieux qualifier votre commune ?

! Veuillez sélectionner une réponse ci-dessous

- Un lieu pour vivre ensemble
- Un lieu dont l'évolution doit être cultivée ou maîtrisée
- Une identité marquée, façonnée par une histoire, une géographie, une nature préservée...
- Autre, précisez :

2 - Questionnaire

* 2.2 - Qu'évoque pour vous le mot "paysage" ? (3 réponses maximum possibles)

! Cochez la ou les réponses

! Veuillez sélectionner de 1 à 3 réponses.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Cadre de vie agréable | <input type="checkbox"/> Caractère/identité/culture |
| <input type="checkbox"/> Attractivité du territoire | <input type="checkbox"/> Uniformisation/banalisation |
| <input type="checkbox"/> Cohérence entre des aménagements voisins, | <input type="checkbox"/> Embellissement/beauté |
| <input type="checkbox"/> Projet de territoire | <input type="checkbox"/> Liens homme-nature/biodiversité |
| <input type="checkbox"/> Contrainte | <input type="checkbox"/> Santé/bien-être |
| <input type="checkbox"/> Concertation/participation citoyenne | <input type="checkbox"/> Adaptation au changement climatique |
| <input type="checkbox"/> Préservation du patrimoine | <input type="checkbox"/> Energies renouvelables |
| <input type="checkbox"/> Végétation/arbres/plantations | <input type="checkbox"/> L'eau, le littoral, la montagne |
| <input type="checkbox"/> Campagne/espace rural | |

Précédent

Suivant

2 - Questionnaire

* 2.3 - Quelles sont vos sources de connaissance sur le(s) paysage(s) de votre territoire ?

! Cochez la ou les réponses

- Connaissance personnelle du territoire
- Témoignages recueillis dans votre population
- Atlas historique ou inventaire du patrimoine
- Atlas départemental ou régional du paysage
- Parcours commentés du territoire
- Photographies actuelles ou anciennes
- Travaux menés par des professionnels du paysage
- Rapport de présentation des documents de planification

2 - Questionnaire

* 2.4 - Diriez-vous que le paysage sur votre territoire s'est globalement **dégradé** ou **amélioré** ces dernières années ?

| Veuillez sélectionner une réponse ci-dessous

Veillez choisir ...

Choix proposés :

- Dégradé
- Amélioré
- Ni l'un ni l'autre

Précédent

Suivant

2 - Questionnaire

* 2.4bis - Précisez :

| Veuillez sélectionner une réponse ci-dessous

Veillez choisir ...

Choix proposés :

- Par les actions d'aménagement menées (*par exemple : habitats, centre commercial, équipements sportifs, restructuration agricole, énergies renouvelables, nouvelle route, plantations, etc.*)
- Par le développement de certaines activités humaines
- Par le déclin ou la disparition de certaines activités humaines
- Ne sait pas

Précédent

Suivant

2 - Questionnaire

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

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Aménagement de place, de rue, d'espace public | <input type="checkbox"/> Prévention des risques naturels (inondations, érosion côtière, incendies...) |
| <input type="checkbox"/> Protection, gestion ou aménagement des alignements d'arbres | <input type="checkbox"/> Infrastructures de mobilité et de transport (route, voie ferrée, piste cyclable...) |
| <input type="checkbox"/> Planification urbaine (SCOT, PLU, PLUi, Site patrimonial remarquable) | <input type="checkbox"/> Evolution de l'espace et des activités agricoles |
| <input type="checkbox"/> Opération d'aménagement (quartiers anciens, logements ou zone d'activité, équipements publics) | <input type="checkbox"/> Aménagement des espaces forestiers publics ou privés |
| <input type="checkbox"/> Mise en place de la trame verte et bleue | <input type="checkbox"/> Projets alimentaires territoriaux, circuits courts alimentaires |
| <input type="checkbox"/> Définition et mise en œuvre d'une stratégie énergétique (dont production d'énergies renouvelables (éolien, photovoltaïque...)) | <input type="checkbox"/> Traitement des limites / lisières entre le bâti et « la campagne » |
| <input type="checkbox"/> Adaptation au changement climatique | <input type="checkbox"/> Mise en cohérence en amont des opérations d'aménagement ci-dessus sur le territoire (transport, logement, activités, etc.) |
| <input type="checkbox"/> Renaturation, végétalisation | <input type="checkbox"/> Traitement/réhabilitation des friches (industrielles, commerciales, agricoles...) |

Précédent

Suivant

2 - Questionnaire

* 2.6 - Quelles compétences pensez-vous pouvoir solliciter pour répondre aux défis liés au paysage ?

! Cochez la ou les réponses

- Vos propres services techniques (commune ou intercommunalité)
- Recours à un paysagiste-concepteur
- Équipe pluridisciplinaire d'aménageurs comportant une compétence en paysage (paysagistes, urbanistes, architectes, agronomes, écologues...)
- Services et agences de l'État (DDT, DREAL, Inspecteur.trice des sites, ABF, ADEME, ANCT, Cerema...) et leurs paysagistes-conseils
- Agences techniques ou services départementaux
- Conseil d'architecture d'urbanisme et d'environnement (CAUE)
- Région, agences régionales
- Écoles de formation au paysage, à l'architecture ou à l'urbanisme et leurs ateliers d'étudiants
- Agence d'urbanisme
- Équipe du parc naturel régional (si collectivité incluse dans un parc)
- Mobilisation des savoirs et des mémoires locales
- Associations et/ou mouvements citoyens

2 - Questionnaire

* 2.7 - Si vous avez fait/ faites appel à un **conseil en paysage**, c'était/ ce serait :

! Veuillez sélectionner une réponse ci-dessous

- Comme prestataire extérieur (bureau d'étude de conception paysagère)
- Au sein de la structure technique de la collectivité
- Les deux à la fois
- Sans objet

Précédent

Suivant

2 - Questionnaire

* 2.8 - Quels outils de politique publique relatifs au paysage connaissez-vous ?

! Cochez la ou les réponses

- Plan de paysage
- Classement ou inscription d'un site pittoresque (loi de 1930)
- Opération Grand Site
- Définition d'objectifs de qualité paysagère
- Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique sur le paysage
- Charte de parc naturel régional
- « 1% paysage et développement »
- Atlas des paysages
- Observatoires photographiques des paysages
- Dimension paysagère des documents d'urbanisme

Précédent

Suivant

2 - Questionnaire

* 2.9 - Quels périmètres territoriaux vous paraissent pertinents pour intervenir sur le paysage ?

! Cochez la ou les réponses

- Communal
- Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI)
- Bassin de vie
- Départemental
- Régional
- National

📌 La notion de "Bassin de vie" peut correspondre à des territoires de projets tels que le territoire d'un SCOT, d'un Pays, des Pôles d'équilibre territorial et rural, un territoire ressenti comme espace de vie.

2 - Questionnaire

* 2.10 - La transition écologique et énergétique est-elle une opportunité d'évolution qualitative du paysage ?

! Veuillez sélectionner une réponse ci-dessous

- Oui
- Non

📌 En particulier en souscrivant avec l'Etat un Contrat de relance et de transition écologique (CRTE) incluant une dimension paysagère ou fondé sur celle-ci.

Précédent

Suivant

2 - Questionnaire

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

! Veuillez sélectionner une réponse ci-dessous

- Oui sûrement
- Oui peut-être
- Non car pas de temps à y consacrer
- Non, c'est une question de sensibilité personnelle

Précédent

Suivant

Les 2 questions suivantes s'affichent dès lors que la réponse à la question 2.11 est «Oui sûrement » ou « Oui peut être »

2 - Questionnaire

* 2.12 - Quel type de sensibilisation ou de formation au paysage vous paraîtraient les plus appropriés (3 réponses maximum) ?

! Cochez la ou les réponses

! Veuillez sélectionner de 1 à 3 réponses.

- Stage ou session de sensibilisation générale (connaissance des principes de base de l'approche paysagère de l'aménagement) avec une mise en situation concrète
- Parcours collectifs sur le terrain avec lecture du paysage, regards partagés, analyses critiques de situations concrètes
- Accès facilité à un conseil en paysage (ou à un paysagiste-conseil) sur vos projets en cours et à venir
- Visite personnalisée de votre territoire avec un professionnel du paysage (paysagiste, urbaniste...)
- Apprentissage à partir d'un ou de plusieurs projets concrets, sous forme d'ateliers
- Outils pédagogiques d'initiation à l'intérêt du paysage (guides méthodologiques, recueils d'expérience, expositions, brochures ou logiciels didactiques, supports vidéo...)
- Initiation à la représentation des territoires (graphique, cartographique ou photographique)
- Conférence ou cycle de conférences, visioconférences
- Visite d'autres territoires engagés dans une démarche de paysage et échanges d'expériences avec ceux-ci

Précédent

Suivant

2 - Questionnaire

* 2.13 - Quelles sont les **thématiques** sur lesquelles vous souhaiteriez être formé ?

! Cochez la ou les réponses

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Paysages et dynamisation des centres | <input type="checkbox"/> Paysages et patrimoines (bâti, naturel et culturel) |
| <input type="checkbox"/> Paysages et espaces périphériques | <input type="checkbox"/> Paysages et biodiversité |
| <input type="checkbox"/> Paysages et activités économiques | <input type="checkbox"/> Paysages et risques naturels |
| <input type="checkbox"/> Paysages, agriculture et forêt | <input type="checkbox"/> Paysages et habitat |
| <input type="checkbox"/> Paysages et énergies | <input type="checkbox"/> Paysages et vie des quartiers |
| <input type="checkbox"/> Paysages et friches, « points noirs » | |

Précédent

Suivant

2 - Questionnaire

Vous avez terminé!

Merci encore de votre coopération.

Quelque chose à ajouter ?

Inscrivez vos remarques ou observations éventuelles dans le cadre ci-dessous (5 lignes maximum)

Précédent

Envoyer

4 Résultats détaillés de l'enquête

Les résultats détaillés de l'enquête sont également disponibles sous format excel sur le site du CGEDD :

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/salon-des-maires-de-france-le-plan-d-action-pour-a3149.html>

4.1 Les élus et le paysage : statistiques globales

<i>Enquête CGEDD - Cerema - AMF - ANCT</i> <i>juin-juillet 2021</i>	
Nombre de répondants	1 376

2.1 - Quelles sont, parmi les expressions suivantes, celle qui vous paraît le mieux qualifier votre commune ?

Autre	3%
Un lieu dont l'évolution doit être cultivée ou maîtrisée	14%
Un lieu pour vivre ensemble	41%
Une identité marquée, façonnée par une histoire, une géographie, une nature préservée...	42%

2.2 - Qu'évoque pour vous le mot "paysage" ? (3 réponses maximum possibles)

Uniformisation/banalisation	0%
Contrainte	1%
Energies renouvelables	3%
Concertation/participation citoyenne	5%
Santé/bien-être	6%
L'eau, le littoral, la montagne	7%
Adaptation au changement climatique	7%
Cohérence entre des aménagements voisins,	8%
Embellissement/beauté	10%
Projet de territoire	11%
Attractivité du territoire	18%
Caractère/identité/culture	20%
Liens homme-nature/biodiversité	30%
Préservation du patrimoine	31%
Végétation/arbres/plantations	34%
Campagne/espace rural	35%
Cadre de vie agréable	65%

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

Atlas départemental ou régional du paysage	5%
Parcours commentés du territoire	7%
Atlas historique ou inventaire du patrimoine	12%
Travaux menés par des professionnels du paysage	15%
Rapport de présentation des documents de planification	15%
Photographies actuelles ou anciennes	44%
Témoignages recueillis dans votre population	46%
Connaissance personnelle du territoire	89%

2.4 - Diriez-vous que le paysage sur votre territoire s'est globalement dégradé ou amélioré ces dernières années ?

Dégradé	25%
Amélioré	28%
Ni l'un ni l'autre	47%

2.4bis - Précisez :

Ne sait pas	2%
Par le déclin ou la disparition de certaines activités humaines	13%
Par le développement de certaines activités humaines	21%
Par les actions d'aménagement menées (par exemple : habitat, centre commercial, équipements sportifs, restructuration agricole, énergies renouvelables, nouvelle route, plantations, etc.) (A1)	64%

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

Protection, gestion ou aménagement des alignements d'arbres	8%
Traitement des limites / lisières entre le bâti et « la campagne »	10%
Mise en place de la trame verte et bleue	12%
Mise en cohérence en amont des opérations d'aménagement ci-dessus sur le territoire (transport, logement, activités, etc.)	13%
Traitement/réhabilitation des friches (industrielles, commerciales, agricoles...)	15%
Aménagement des espaces forestiers publics ou privés	18%
Renaturation, végétalisation	21%
Projets alimentaires territoriaux, circuits courts alimentaires	24%

Prévention des risques naturels (inondations, érosion côtière, incendies...)	25%
Définition et mise en œuvre d'une stratégie énergétique (dont production d'énergies renouvelables (éolien, photovoltaïque...))	26%
Adaptation au changement climatique	27%
Opération d'aménagement (quartiers anciens, logements ou zone d'activité, équipements publics)	27%
Infrastructures de mobilité et de transport (route, voie ferrée, piste cyclable...)	28%
Evolution de l'espace et des activités agricoles	29%
Aménagement de place, de rue, d'espace public	51%
Planification urbaine (SCOT, PLU, PLUi, Site patrimonial remarquable)	54%

2.6 - Quelles compétences pensez-vous pouvoir solliciter pour répondre aux défis liés au paysage ?

Écoles de formation au paysage, à l'architecture ou à l'urbanisme et leurs ateliers d'étudiants	8%
Agence d'urbanisme	10%
Recours à un paysagiste-concepteur	15%
Région, agences régionales	16%
Équipe du parc naturel régional (si collectivité incluse dans un parc)	17%
Équipe pluridisciplinaire d'aménageurs comportant une compétence en paysage	25%
Mobilisation des savoirs et des mémoires locales	26%
Associations et/ou mouvements citoyens	32%
Agences techniques ou services départementaux	32%
Vos propres services techniques (commune ou intercommunalité)	48%
Conseil d'architecture d'urbanisme et d'environnement (CAUE)	49%
Services et agences de l'État et leurs paysagistes-conseils	51%

2.7 - Si vous avez fait/ faites appel à un conseil en paysage, c'était/ ce serait :

Au sein de la structure technique de la collectivité	10%
Les deux à la fois	14%
Sans objet	33%
Comme prestataire extérieur (bureau d'étude de conception paysagère)	43%

2.8 - Quels outils de politique publique relatifs au paysage connaissez-vous ?

« 1% paysage et développement »	5%
Observatoires photographiques des paysages	12%
Définition d'objectifs de qualité paysagère	12%
Atlas des paysages	12%
Classement ou inscription d'un site pittoresque (loi de 1930)	19%
Opération Grand Site	19%

Plan de paysage	23%
Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique sur le paysage	33%
Charte de parc naturel régional	37%
Dimension paysagère des documents d'urbanisme	42%

2.9 - Quels périmètres territoriaux vous paraissent pertinents pour intervenir sur le paysage ?

National	5%
Régional	12%
Départemental	27%
Bassin de vie	48%
EPCI	55%
Communal	73%

2.10 - La transition écologique et énergétique est-elle une opportunité d'évolution qualitative du paysage ?

Non	25%
Oui	75%

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

Non, c'est une question de sensibilité personnelle	9%
Non car pas de temps à y consacrer	9%
Oui peut-être	30%
Oui sûrement	52%

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

Initiation à la représentation des territoires (graphique, cartographique ou photographique)	8%
Apprentissage à partir d'un ou de plusieurs projets concrets, sous forme d'ateliers	12%
Conférence ou cycle de conférences, visioconférences	14%
Outils pédagogiques d'initiation à l'intérêt du paysage (guides méthodologiques, recueils d'expérience, expositions, brochures ou logiciels didactiques, supports vidéo...)	19%
Accès facilité à un conseil en paysage (ou à un paysagiste-conseil) sur vos projets en cours et à venir	28%

Stage ou session de sensibilisation générale (connaissance des principes de base de l'approche paysagère de l'aménagement) avec une mise en situation concrète	29%
Visite d'autres territoires engagés dans une démarche de paysage et échanges d'expériences avec ceux-ci	40%
Parcours collectifs sur le terrain avec lecture du paysage, regards partagés, analyses critiques de situations concrètes	45%
Visite personnalisée de votre territoire avec un professionnel du paysage (paysagiste, urbaniste...)	49%

2.13 - Quelles sont les thématiques sur lesquelles vous souhaiteriez être formé ?

Paysages et espaces périphériques	8%
Paysages et friches, « points noirs »	13%
Paysages et vie des quartiers	14%
Paysages et activités économiques	16%
Paysages et risques naturels	21%
Paysages et dynamisation des centres	23%
Paysages et énergies	27%
Paysages et habitat	37%
Paysages, agriculture et forêt	43%
Paysages et biodiversité	45%
Paysages et patrimoines (bâti, naturel et culturel)	52%

4.2 Les élus et le paysage : statistiques par type de territoire

Enquête CGEDD - Cerema - AMF - ANCT juin-juillet 2021	
Nombre de répondants avec code commune exploitable	1 244

2.1. Quelles sont, parmi les expressions suivantes, celle qui vous paraît le mieux qualifier votre commune ?

	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Une identité marquée, façonnée par une histoire, une géographie, une nature préservée...	49%	36%	36%
Un lieu pour vivre ensemble	37%	46%	41%
Un lieu dont l'évolution doit être cultivée ou maîtrisée	12%	15%	19%
Autre	2%	3%	4%

2.2. Qu'évoque pour vous le mot "paysage" (3 réponses maximum possibles) ?

	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Cadre de vie agréable	65%	67%	63%
Campagne/espace rural	38%	39%	14%
Préservation du patrimoine	32%	29%	37%
Végétation/arbres/plantations	32%	35%	36%
Liens homme-nature/biodiversité	29%	27%	34%
Attractivité du territoire	22%	14%	14%
Caractère/identité/culture	21%	19%	25%
Projet de territoire	11%	11%	18%
Adaptation au changement climatique	7%	6%	14%
L'eau, le littoral, la montagne	7%	7%	6%
Cohérence entre des aménagements voisins	7%	9%	8%
Embellissement/beauté	6%	13%	10%
Santé/bien-être	6%	6%	6%
Concertation/participation citoyenne	4%	5%	6%
Energies renouvelables	4%	3%	2%
Contrainte	1%	1%	0%
Uniformisation/banalisation	0%	0%	0%

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

	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Connaissance personnelle du territoire	89%	89%	89%
Témoignages recueillis dans votre population	49%	46%	45%
Photographies actuelles ou anciennes	42%	42%	57%
Rapport de présentation des documents de planification	12%	14%	29%
Travaux menés par des professionnels du paysage	11%	15%	26%
Atlas historique ou inventaire du patrimoine	11%	10%	21%
Parcours commentés du territoire	6%	6%	10%
Atlas départemental ou régional du paysage	5%	4%	5%

2.4. Diriez-vous que le paysage sur votre territoire s'est globalement dégradé ou amélioré ces dernières années ?

	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Amélioré	25%	25%	43%
Dégradé	28%	21%	28%
Ni l'un ni l'autre	47%	53%	29%

2.4bis. Précisez (% des répondants ayant répondu "amélioré" ou "dégradé" à 2.4.)

	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Par les actions d'aménagement menées (par exemple : habitat, centre commercial, équipements sportifs, restructuration agricole, énergies renouvelables, nouvelle route, plantations, etc.)	53%	68%	77%
Par le développement de certaines activités humaines	24%	19%	17%
Par le déclin ou la disparition de certaines activités humaines	20%	11%	4%
Ne sait pas	3%	1%	2%

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

	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Planification urbaine (SCOT, PLU, PLUi, Site patrimonial remarquable)	52%	55%	56%
Aménagement de place, de rue, d'espace public	46%	54%	65%
Evolution de l'espace et des activités agricoles	32%	28%	25%
Adaptation au changement climatique	24%	22%	47%
Définition et mise en œuvre d'une stratégie énergétique (dont production d'énergies renouvelables (éolien, photovoltaïque...))	22%	25%	28%
Opération d'aménagement (quartiers anciens, logements ou zone d'activité, équipements publics)	22%	24%	55%
Prévention des risques naturels (inondations, érosion côtière, incendies...)	22%	25%	38%
Aménagement des espaces forestiers publics ou privés	21%	17%	14%
Projets alimentaires territoriaux, circuits courts alimentaires	20%	20%	43%
Infrastructures de mobilité et de transport (route, voie ferrée, piste cyclable...)	19%	27%	58%
Renaturation, végétalisation	15%	20%	43%
Traitement/réhabilitation des friches (industrielles, commerciales, agricoles...)	13%	14%	26%
Mise en cohérence en amont des opérations d'aménagement ci-dessus sur le territoire (transport, logement, activités, etc.)	10%	13%	25%
Mise en place de la trame verte et bleue	9%	10%	31%
Traitement des limites / lisières entre le bâti et « la campagne »	8%	9%	22%
Protection, gestion ou aménagement des alignements d'arbres	6%	8%	14%

2.6. Quelles compétences pensez-vous pouvoir solliciter pour répondre aux défis liés au paysage ?

	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Services et agences de l'État (DDT, DREAL, Inspecteur.trice des sites, ABF, ADEME, ANCT, Cerema...) et leurs paysagistes-conseils	51%	50%	55%
Conseil d'architecture d'urbanisme et d'environnement (CAUE)]	48%	48%	55%
Vos propres services techniques (commune ou intercommunalité)	42%	47%	69%
Agences techniques ou services départementaux	36%	31%	29%
Associations et/ou mouvements citoyens	28%	30%	48%
Mobilisation des savoirs et des mémoires locales	25%	28%	23%
Équipe du parc naturel régional (si collectivité incluse dans un parc)	21%	15%	16%
Équipe pluridisciplinaire d'aménageurs comportant une compétence en paysage (paysagistes, urbanistes, architectes, agronomes, écologues...)	19%	23%	48%
Région, agences régionales	16%	16%	19%
Recours à un paysagiste-concepteur	13%	15%	23%
Agence d'urbanisme	7%	10%	23%
Écoles de formation au paysage, à l'architecture ou à l'urbanisme et leurs ateliers d'étudiants	7%	6%	13%

2.7 - Si vous avez fait/ faites appel à un conseil en paysage, c'était/ ce serait :

	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Comme prestataire extérieur (bureau d'étude de conception paysagère)	42%	44%	50%
Les deux à la fois	11%	12%	27%
Au sein de la structure technique de la collectivité	9%	9%	10%
<i>Sans objet</i>	39%	35%	14%

2.8. Quels outils de politique publique relatifs au paysage connaissez-vous ?

	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Charte de parc naturel régional	41%	33%	39%
Dimension paysagère des documents d'urbanisme	37%	44%	52%
Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique sur le paysage	24%	36%	56%
Plan de paysage	20%	21%	32%
Opération Grand Site	20%	18%	22%
Classement ou inscription d'un site pittoresque (loi de 1930)	20%	19%	16%
Observatoires photographiques des paysages	12%	11%	11%
Définition d'objectifs de qualité paysagère	11%	10%	16%
Atlas des paysages	11%	11%	18%
« 1% paysage et développement »	4%	5%	7%

2.9. Quels périmètres territoriaux vous paraissent pertinents pour intervenir sur le paysage ?

	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Communal	72%	72%	79%
EPCI	54%	53%	67%

Bassin de vie	43%	49%	61%
Départemental	27%	27%	25%
Régional	13%	12%	12%
National	5%	4%	7%

2.10. La transition écologique et énergétique est une opportunité d'évolution qualitative du paysage	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Oui	70%	73%	90%

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

Oui sûrement	47%	52%	59%
Oui peut-être	32%	29%	31%
Non car pas de temps à y consacrer	12%	8%	8%
Non, c'est une question de sensibilité personnelle	9%	11%	2%

2.12. Quel type de sensibilisation ou de formation au paysage vous paraîtraient les plus appropriés (3 réponses maximum) ? (% des répondants ayant répondu "oui" à 2.11.)	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Visite personnalisée de votre territoire avec un professionnel du paysage (paysagiste, urbaniste...)	48%	45%	55%
Parcours collectifs sur le terrain avec lecture du paysage, regards partagés, analyses critiques de situations concrètes	45%	45%	49%
Visite d'autres territoires engagés dans une démarche de paysage et échanges d'expériences avec ceux-ci	41%	38%	40%
Stage ou session de sensibilisation générale (connaissance des principes de base de l'approche paysagère de l'aménagement) avec une mise en situation concrète	30%	30%	32%
Accès facilité à un conseil en paysage (ou à un paysagiste-conseil) sur vos projets en cours et à venir	27%	29%	34%
Outils pédagogiques d'initiation à l'intérêt du paysage (guides méthodologiques, recueils d'expérience, expositions, brochures ou logiciels didactiques, supports vidéo...)	16%	20%	19%
Conférence ou cycle de conférences, visioconférences	12%	14%	16%
Apprentissage à partir d'un ou de plusieurs projets concrets, sous forme d'ateliers	11%	14%	14%
Initiation à la représentation des territoires (graphique, cartographique ou photographique)]	8%	9%	4%

2.13. Quelles sont les thématiques sur lesquelles vous souhaiteriez être formé ? (*% des répondants ayant répondu "oui" à 2.11.*)

	Rural autonome	Rural périurbain	Urbain
Paysages, agriculture et forêt	51%	44%	26%
Paysages et patrimoines (bâti, naturel et culturel)	49%	56%	52%
Paysages et biodiversité	43%	45%	51%
Paysages et habitat	35%	38%	36%
Paysages et énergies	26%	26%	25%
Paysages et risques naturels	21%	20%	24%
Paysages et dynamisation des centres	19%	20%	40%
Paysages et activités économiques	14%	13%	27%
Paysages et friches, « points noirs »	13%	11%	15%
Paysages et vie des quartiers	9%	11%	42%
Paysages et espaces périphériques	6%	8%	14%

5 Synthèse des propos des élus auditionnés d'avril à octobre 2021

37 élus¹³² ont été entendus dans le cadre de la mission entre le mois d'avril et le mois d'octobre 2021. Les élus, interrogés sur leur perception du paysage et sur le mode opératoire d'une formation idoine à l'approche paysagère se sont exprimés librement et parfois de façon imagée sur ce qu'ils perçoivent de leur paysage actuel et à venir. Ces propos sont rapportés et analysés ci-après en quatre parties, à savoir :

1. la perception du paysage par les élus ;
2. le mode opératoire possible pour intégrer le paysage dans une politique partagée par l'élu ;
3. les liens que le paysage entretient avec l'urbanisme réglementaire et plus généralement avec l'aménagement du territoire ;
4. leurs besoins en formation et/ou en sensibilisation au paysage.

5.1 La perception du paysage

Quand le « beau » s'invite au débat

Le paysage est perçu, ressenti, il fait d'emblée appel aux sens chez la majorité des élus et en tout premier lieu, à la vue « *Dès que je franchis le seuil de ma porte, j'ai un paysage sous mes yeux* », dit Martine Boutillat, maire adjointe de Chouilly (51), ou encore « *Le paysage, c'est la perception du spectacle du vivant et de l'immobile* » pour Jean Revereaault, vice-président de la communauté d'agglomération du Grand-Angoulême (16).

Régulièrement, le paysage est associé au mot « image ». Pour Laurent Monnet, adjoint au maire de Saint-Denis (93), le paysage « *c'est l'image que renvoie un territoire, plutôt au plan physique* », quant à la maire de Poitiers (86), Léonore Moncondhuy, le paysage est pour elle « *la résultante du passé d'un territoire et une image de son présent* ».

Cette image renvoie à une idée du « beau » que l'on retrouve dans la plupart des interviews. Le paysage est beau par nature pour certains, il peut l'être ou il doit l'être pour certains. Pour d'autres, ce n'est ni une finalité ni une recherche.

Pour Philippe Gamen, maire de Le Noyer (73), le paysage « *fait appel aux sens, et en particulier au visuel. Être dans un beau paysage, cela fait du bien et procure du bien-être* ». Pour Henri Hasser, maire de la Commune du Ban-Saint-Martin (57), « *un paysage industriel, cela peut être beau [aussi]* ».

Pour Louis Villaret, président du réseau des grands sites de France : « *nous réagissons au paysage en fonction de ce que nous sommes et de notre propre histoire. L'être humain est à la recherche du beau et du qualitatif, il en a besoin* ».

Didier Jeanjean, adjoint au maire de Bordeaux (33), nous dit qu'un aménagement peut être « beau » en lui-même, mais il peut être « incongru, ou hors sol » dans l'espace où il est implanté.

Quant à Christian Vuillaume, maire de Château-Chalon (39), il nous déclare que « *c'est sacrément moins fatigant de travailler quand c'est beau !* ». Le paysage n'est-il pas « *l'art de marier l'utile à l'agréable ?* », comme le disait le marquis de Girardin, créateur des jardins d'Ermenonville.

132 Voir liste en annexe des élus entendus

Pour aborder la question du paysage, on peut distinguer deux aspects, selon le maire de La Poterie-Cap-d'Antifer (76), Cyriaque Lethuillier : l'aspect sensible et l'aspect émotionnel. Pour exemple, dans le cas des falaises d'Étretat, l'aspect sensible est celui de l'impact des éoliennes sur la perception des falaises. Quant à l'aspect émotionnel, il renvoie au sentiment de liberté, de nature sauvage. Au cœur du site, c'est là qu'on prend pleinement conscience de ce qui fait le site. Il interroge « *Peut-on créer une échelle d'évaluation pour mesurer l'impact sur le ressenti et les sentiments ?* ». Pour l' élu, il faut également distinguer la transition écologique (celle qui est préfigurée depuis un siècle avec la politique des sites) de la transition énergétique (qui doit se garder de remettre justement en cause la politique des sites).

La beauté du paysage peut être gratifiante et vecteur d'inclusion, pour Jérôme Bignon, conseiller général, député et sénateur jusqu'en 2020, « *cette beauté du cadre de vie est un élément gratifiant y compris pour les personnes les plus défavorisées* ». Le paysage devient un facteur potentiel d'inclusion sociale. « *Le regard se modifie dès lors qu'on ne se borne plus à entretenir l'existant, mais qu'on décide de le faire évoluer ou même de le donner à voir, un élément de patrimoine naturel ou culturel par exemple* ». Et pour Martine Boutillat, il faut « *cultiver le patrimoine* ».

La notion même du « beau comme une évidence » interroge certains élus. Le président de l'agglomération de Blois (41), Christophe Degruelle pose la question : « *qu'est-ce qu'un beau paysage ?* » L' élu s'interroge notamment sur l'opposition entre un paysage maîtrisé à l'anglo-saxonne et un paysage dont la biodiversité est renforcée, arguant qu'il faut « *maintenir la spécificité du paysage comme approche fédératrice* ». Pour le président de l'agglomération, le paysage est à mettre en parallèle avec l'art. Et « *L'art, c'est comme le chinois, ça s'apprend !* ».

Pour Suzanne Brolly, adjointe à la Ville résiliente (urbanisme et espaces verts) de Strasbourg, « *c'est à la fois le socle naturel et ce qui est ponctué par les éléments façonnés par l'homme, éléments exogènes dans le paysage* ». Référence est faite aux éoliennes, qui permettent de répondre aujourd'hui à la crise systémique. Pour l' élue, il faut savoir inverser son regard : un espace vide, libre de toute construction interroge sur son devenir. « *Qu'est-ce qu'une dent creuse ? pourquoi associe-t-on la notion de « non bâti » au « rien » ?* ». Pour la maire adjointe, le paysage « *structure et façonne la ville* ».

Danielle Dambach, maire de Schiltigheim (67) nous dit que « *le paysage, c'est ce qui nous est donné à voir. Dans paysage, il y a « pays », une référence, et dans ce pays, il y a la partie nature et la partie bâtie* ». « *Pour qu'il y ait un paysage, il faut qu'il y ait harmonie, un équilibre entre les espaces naturels et les espaces façonnés par l'homme* ». Mais le paysage « *c'est aussi, ce dont nous héritons. Il faut guider et harmoniser et la planification urbaine doit se nourrir du paysage* ».

Brigitte Terraza, maire de Bruges (33), répond spontanément en commençant par : « *c'est ce qui m'est donné de voir, autour de moi* », puis ajoute : « *Ce n'est pas forcément un paysage agréable (exemple du paysage industriel) c'est pour moi le paysage de randonnée que je pratique* ». Le paysage urbain, dense n'ayant pas la faveur de l' élu.

Pour l'ancien maire de la commune de Carcans (33), Henri Sabarot, maire pendant 25 ans et conseiller régional, « *le paysage reste pour beaucoup de gens la perception d'une contrainte; en fait, les gens nous disent que le paysage, on le connaît, il est là et on ne va pas le changer donc à quoi bon en parler* ». C'est pourquoi, avec le PNR Médoc qui accompagne les élus, « *il faut arriver très en amont sur les projets et ne pas se positionner en experts, mais développer des dialogues sur ces projets* ».

Le « paysage », un concept plus complexe

Pour d'autres, en revanche, le paysage, s'il se voit d'emblée, est plus compliqué à décrypter. Pour Stéphane Jouault, adjoint au maire de Montpellier (34), « *c'est une association de différents éléments. Le paysage n'est pas naturel, il est construit* ». L' élu refuse l'approche paysagère au sens commun du terme, qui « *se limite à ce qui se voit* » et qui empêche de penser la biodiversité.

Laurent Pons, président du syndicat mixte de Navacelles, fait référence à l'agropastoralisme, rappelant que le paysage a été fabriqué à 100% par la main de l'homme (le paysan) depuis 5 000 ans : « *Il ne faut*

pas mettre le paysage sous cloche, mais l'équilibre d'un paysage en développement est fragile ». Dans le territoire de Causses et Cévennes, inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO, les bergers font part aujourd'hui d'une perception à leur égard fort différente de ce qu'elle a été autrefois : « *avant on nous prenait pour des cons, maintenant on nous met sur un piédestal.* »

Comme d'autres élus, Christophe Degruelle objective ainsi la notion de paysage, en rappelant la définition de la convention européenne du paysage, dans son article 1^{er} : « *le paysage est une partie de territoire telle que perçue par les populations.* ». La perception du paysage sous-tend que c'est non seulement un élément objectivable du cadre de vie mais aussi un récit, local comme national, une histoire.

Pour Philippe Gleser, maire de Lorry-lès-Metz (57), l'approche paysagère est intéressante mais frustrante car elle ne fixe pas de règles opposables. Pour l' élu, il y a rarement des démarches globales, ce que le paysage, en revanche permet : « *Le paysage permet de donner de la cohérence, d'aller vers du mieux dans tous les domaines* ». Mais l'approche paysagère est pour lui peu règlementaire et donc peu coercitive, peu contraignante. Le mot « *paysage* » dans l'acception fréquente du terme, réduit souvent la démarche à un aspect uniquement esthétique alors qu'elle permet d'aller plus loin. « *Il faudrait trouver une autre terminologie que celle de démarche paysagère. La notion de paysage est d'une grande utilité pour les maires car elle permet de donner aux administrés une « vision » du territoire qui dépasse la technique. Un cadre paysager clairement décrit, est composé d'éléments qui s'entrechoquent, mais trouvent un point d'équilibre, il évite la segmentation et introduit plus de sensibilité* ».

Pour Léonore Moncondhuy, le paysage est « *la résultante du passé d'un territoire et une image de son présent. Lire un paysage, c'est lire la société dans laquelle on l'inscrit, [et parfois] ne pas la lire, car les paysages que l'on a sous les yeux aujourd'hui sont plutôt illisibles (lotissements, zones d'activités, etc.)* ».

Il faudrait que le paysage représente un univers dans lequel on serait fier d'habiter, c'est-à-dire quelque chose qui unisse, harmonise l'activité humaine et l'environnement ».

Pour l' élu, le paysage est « *un bien commun alors qu'on a trop souvent tendance à le voir comme une marchandise touristique. Ce devrait être un environnement à construire, dans toute la diversité de ses espaces, ruraux comme urbains* ».

Quant à Didier Jeanjean, il nous expose que le paysage est « *ce qui fait sens quand on prend de la hauteur* », par exemple, quand on considère un tout : « *une structure territoriale, un bassin versant ou un lit de rivière, etc.* »

C'est aussi ce qui permet de « *s'inscrire dans une histoire* », dans une continuité de développement au fil du temps. Le paysage devient aussi patrimoine.

À l'inverse, ce qui ne s'inscrit pas dans une telle continuité territoriale ou historique risque d'être considéré comme une « *verrue* », un contresens. Pour éviter de telles bévues, il faut toujours « *dézoomer* », prendre du recul et considérer le cadre géographique des interventions.

La « temporalité du paysage »

La question de la temporalité du paysage est également posée. Hubert Courseaux, vice-président du conseil départemental du Calvados (14), nous interroge : « *Qu'est devenu notre paysage en 40 ans ?, suite notamment à l'évolution démographique et aux expressions qu'elle a induites* ». Chez l' élu, le paysage est bien un sujet qui « *peut faire peur et pose beaucoup de questions* ».

Pour Fanny Chappé, maire de Paimpol (22), la démarche paysagère représente « *l'équilibre entre un existant à préserver et un espace à faire évoluer en fonction des besoins d'aujourd'hui* ». Il s'agit de réaliser un compromis entre les équilibres naturels et les activités humaines.

Alexandre Pujon-Menjouet, maire de Campan (65), nous invite à « *maîtriser l'évolution [du paysage] pour*

préservé ses valeurs ». L'élu nous rappelle également que la commune est « *marquée par la présence de zones agricoles et pastorales dont le dynamisme évite la fermeture visuelle des vallées* », introduisant le lien direct entre agriculture et développement du paysage.

La temporalité est bien au cœur du sujet, qu'il s'agisse de l'évolution du paysage ou de sa gestion sur le temps « court » d'un mandat d'élu (6 ans). Ainsi, pour Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour (15) jusqu'en juin 2020, la sensibilisation au paysage fait face à une double difficulté :

- la population n'a pas conscience de ce que représente le paysage car il fait partie de son quotidien : « *il semble là depuis toujours ...* » ;
- les changements du paysage sont progressifs, ils se produisent sur le temps long.

5.2 Le mode opératoire pour intégrer le paysage dans une politique partagée par l'élu

Pour Jean-François Farenc, maire de Blanot (71), c'est le « *plan de paysage transition énergétique* » qui va démontrer que le niveau communautaire est le plus pertinent sur les questions de paysage.

Avec Philippe Gamen, la notion de « beau paysage » doit être largement utilisée de manière opérationnelle. C'est d'ailleurs le fil conducteur des nouvelles actions des PNR, notamment pour les projets d'urbanisme : « *Le paysage est la bonne entrée pour faire de l'urbanisme, pour aider des personnes non formées, non spécialistes, à s'exprimer avec chacune leur vision, leur sensibilité* ».

L'approche règlementaire est soulignée par certains élus, comme Alexandre Pujo-Menjouet, pour qui il faut « *édicter des règles de construction respectueuses du paysage dans le cadre du SCoT approuvé par l'intercommunalité et du PLUi. En termes de contenu de la sensibilisation au paysage, il paraît en effet important de savoir mettre des mots sur le ressenti, mais aussi aller voir ailleurs comme d'autres l'ont déjà fait* ».

Pour Alexandre Pujo-Menjouet, on peut également renforcer le bien-être quotidien des habitants et la découverte d'un patrimoine paysager et vernaculaire sans grands projets coûteux et spectaculaires, mais avec des séries d'opérations modestes (fleurissement des trottoirs avec un « permis de fleurir »).

Pierre Jarlier nous rappelle que le paysage doit rentrer dans une « *politique globale de planification et de stratégie territoriale* » et qu'il faut parvenir à rendre indissociable la politique paysagère et la politique d'aménagement et d'urbanisme : « *les maires doivent reprendre le pouvoir en matière de paysage : les politiques de planification doivent intégrer cette dimension* ».

Pour l'élu, les communes qui se dépeuplent et perdent des activités doivent prendre conscience que l'atout majeur qui leur reste est leur authenticité, et ses collègues élus sont de plus en plus conscients de cette richesse. Il faut présenter le paysage comme « *une vision non segmentée du territoire, le support d'une approche inter-opérationnelle de l'urbanisme, et le moyen de remettre le maire et l'action publique au centre du projet dans l'intérêt général sur le long terme* ».

La place et le rôle de l'élu dans la prise en compte du paysage sont donc primordiaux, les élus en sont de plus en plus conscients. Pour Odile Lafitte, vice-présidente du conseil départemental des Landes (40), « *il faut amener les élus à regarder leur commune autrement* ». Même si le temps du mandat relativise l'intervention sur le paysage qui requiert du long terme par nature, comme le rappelle Fanny Chappé, maire de Paimpol : « *aucune des améliorations paysagères envisagées ne sera visible avant une dizaine d'années alors que le mandat n'est que de six ans* ». Laquelle nous rappelle également qu'il faut « *préservé en orientant, dépasser l'esthétique pour en faire une ressource et percevoir la sagesse du paysage* », en nous projetant la réalité des entrées de ville : « *comment ces dernières peuvent-elles refléter, annoncer, le caractère de la ville et non constituer des verrues toutes identiques ?* »

Pour l'élu, c'est précisément ce qui n'a pas été fait en matière de gestion du bocage : la disparition des structures arborées (haies) a entraîné de graves déséquilibres hydrologiques dont pâtit l'urbanisation

(inondations). Il faut « dépasser l'esthétique pour en faire une ressource ». Cette ressource se réfère à la notion de « pays » ce qui suppose une singularité, des particularités qu'il ne faut pas gommer. Il faut percevoir « la sagesse du paysage ». L'autre intérêt de l'approche paysagère est de lier les dossiers les uns aux autres, de ne pas les traiter « en silo ». Des « ateliers-chaussettes » réunissant les membres de l'exécutif communal consistent en la superposition de calques représentant les différents enjeux ou projets sur un grand fond de carte de la commune. Ce type de démarche permet aussi de dépasser la logique « un espace = un usage ».

La question de l'approche paysagère et tout autant celle de l'échelle de la réflexion sur le territoire est essentielle. Pour Jean Reverault, vice-président de la communauté d'agglomération du Grand Angoulême, « mener une politique de paysage, c'est définir une perception commune idéale, puis tenter d'en poursuivre la conception. Il y a un surgissement de la question du paysage dans le territoire. Aujourd'hui, le paysage est reconquis dans le vécu collectif, les collectivités, les habitants s'en emparent, loin du centralisme de l'État sur l'aménagement du territoire. La question de l'échelle de réflexion sur le paysage se pose, la cohérence des échelles du paysage est capitale ».

Enfin, pour l' élu, la question du foncier, de la dimension environnementale et de l'intercommunalité s'impose : la question de l'échelle de réflexion sur le paysage est donc cruciale.

Pour Florence Thibaudeau-Rainot, adjointe au maire du Havre, le paysage « tient » les Grands Sites, il est le fil directeur de leur action. Le réseau des grands sites de France a besoin de visions transversales et l'élément paysage est un élément fédérateur. Mais il faut « l'expliquer aux habitants et aux visiteurs d'un site et prendre conscience dans quelles conditions on peut consommer le paysage ».

L'élue nous rappelle également que 80% du paysage est façonné par les agriculteurs. Pour l'adjointe au maire du Havre, « avec un enjeu autour du paysage, on fédère. Le sujet paysage permet en effet de prendre de la hauteur, c'est un support pédagogique intergénérationnel ».

Selon Louis Villaret, il faut un cadre de vie agréable, ce qui nécessite à la fois de protéger la beauté du paysage tout en permettant le développement des activités humaines. Il faut donc un projet de territoire qui intègre protection et accueil, et permette de nouveaux usages. Le lien homme-nature est essentiel.

Cyriaque Lethuillier nous rappelle aussi la notion de valeurs et la notion du vivant, y compris celui de la nature sauvage, où faune et flore sont en mouvement perpétuel et n'ont pas besoin de l'homme pour exister. Dans cette nature en mouvement, il faut des « coulisses » pour s'y reposer (pour les chevreuils ou les bouquetins, par exemple).

Il faut donc responsabiliser les élus qui ont une action directe sur la vie de leurs administrés avec des retombées au quotidien à ce phénomène de « coulisses ».

Christian Vuillaume rappelle qu'il ne faut pas oublier que les milieux naturels ont une histoire et garder à l'esprit l'évolution du paysage (comment il s'est fabriqué). « Le paysage raconte une histoire de la Nation », mais aussi de la région, du pays, du village. Il faut passer du temps à se raconter le paysage et « redécouvrir le beau ». Il faut aussi que les élus s'approprient leur paysage et que les visiteurs en profitent ».

L' élu interroge sur le positionnement du curseur pour la problématique paysagère et cite l'exemple de sa commune, haut perchée dans le territoire : « c'est toi qui nous impose ton paysage » lui disent ses collègues des environs, interrogeant ainsi l'interdépendance visuelle entre les espaces, facteur de débats entre les communes voisines.

Pour Didier Jeanjean, il est désormais obligatoire que chaque proposition d'aménagement portée par les services comporte un chapitre traitant de sa dimension paysagère. Ce principe est également valable s'il s'agit simplement de planter des arbres dans une rue. Pour l' élu, il est important que l'élément décisif soit « le sens et non la fonction d'un aménagement ». Le végétal urbain peut remplir des fonctions écosystémiques (rafraîchir, abriter des oiseaux, etc.) sans pour autant avoir du sens en

termes d'ambiance urbaine. Il faut rechercher le sens pour que toutes les fonctions soient remplies et que la population concernée comprenne ce que l'élu veut faire et « *vis-à-vis des services qui ont vocation à traiter une seule fonction à la fois, cela demande de la pédagogie* » ajoute l'élu.

Un autre élément clé est la configuration des services techniques. La délégation « nature en ville » qui lui a été donnée englobe volontairement plusieurs services : la direction des espaces verts et le « pôle territorial » qui gère les voiries. Il est très important que ces deux services travaillent en coopération étroite : tout ce qui est végétal dans les voiries a vocation à être traité par les agents du service « espaces verts ». Le « conseil intégré » permettant une formation continue de l'élu sur ces sujets réside donc dans « *la transversalité à cultiver entre ces deux services* ».

Pour Suzanne Brolly, « *on a besoin de paysage pour façonner la ville* ». Et l'entrée « *santé publique* » est utile pour défendre paysage et biodiversité. Le « guide des balades nature » strasbourgeois permet de parler de tout sans cloisonner. « *Les gens adorent qu'on leur parle de paysage, car on leur raconte une histoire.* » dit l'élue : *le récit et l'histoire, le paysage et le patrimoine, etc. « bâtissons des sites-vitrines ! »*

Pour la maire de Schiltgheim (67), le paysage s'inscrit dans la planification urbaine. Selon elle, la question de la santé est au cœur du sujet, car l'absence de nature nuit à la santé (l'hyper minéralisation, par exemple). L'encombrement du domaine public est également un sujet à traiter dans le cadre du paysage urbain (véhicules utilitaires, publicité, Etc.). Il faut « *épurer, enlever tout ce qui n'est pas nécessaire à la vie ! enlever le superflu.* » Pour l'élue, le paysage, ça rime avec silence : « *il faut se concentrer pour être en harmonie avec lui ; assumer la simplicité d'un paysage et garder la sensation d'espace, faire lien avec les autres* ». La maire cite l'exemple du paysage brassicole de Schlitgheim (Schillick pour les alsaciens) très caractéristique avec ses cheminées. Sur la question récurrente des éoliennes, l'élue cite le schéma directeur des énergies dans le PLU Métropolitain et rappelle la nécessité d'un mixte énergétique.

5.3 Les liens que le paysage entretient avec l'urbanisme réglementaire et plus généralement avec l'aménagement du territoire

Hubert Courseaux nous déclare qu'il y a, selon lui, trois fondamentaux sur le paysage : « *le paysage s'entretient* », « *le document d'urbanisme prescriptif (règlement du PLU(i)) est le seul qui peut protéger le paysage* », et enfin « *il faut savoir s'opposer à l'urbanisation plutôt qu'aller à la recherche de la croissance démographique systématique à l'échelon local* », introduisant la notion de « règle au secours du paysage » que d'autres élus développent.

David Pagnier, directeur du Syndicat Mixte du SCoT du Grand Nevers (58), nous rappelle en effet que la principale préoccupation actuelle des élus, c'est la décroissance démographique, le développement des zones constructibles qui reste à leurs yeux le meilleur moyen pour attirer des habitants : « *les élus ont une volonté de garder le contrôle sur le paysage. Il faut donc des PLU partout sur tout le territoire* ».

L'adjoint au maire de Bordeaux (33), Bernard Blanc, pense qu'il s'agit de fonder la ville sur des « sols vivants » et non sur des terres stériles. Il faut également s'appuyer sur la complémentarité ville-campagne, et promouvoir la notion de « paysage comestible » (mise en place de jardins partagés et de fermes urbaines) : « *Il est temps de passer à un paysage urbain fabriqué par les paysagistes avec leur connaissance des sols, de l'eau. Sortir d'un urbanisme à la parcelle fait de morceaux de ville juxtaposés. Il faut impérativement dézoomer les opérations d'aménagement, les mettre en rapport avec le voisinage, mais aussi avec le grand territoire, avec la trame verte et bleue* ».

Pour Laurent Pons, président du syndicat mixte de Navacelles (30) il faut partir des PLUi et des SCOT et envisager de faire passer les messages via l'association des maires et les CAUE.

Pour la maire de BRUGES, Brigitte Terraza, l'institution de « fiches de lots », peu en accord avec le mode opératoire habituel des promoteurs, permet une maîtrise locale de l'urbanisme, à la main de la maire

qui signe quand « *j'obtiens ce que je veux* », selon son expression. Et au final, un seul recours en dix ans et des résultats probants, une « *maîtrise de l'urbanisme négocié qui paie* » en restant « *compatible avec le PLU métropolitain de l'agglomération bordelaise de 2016* ». Coté stationnement, la maire exige 1,5 place(s) par logement quel que soit sa catégorie, alors que le PLU intercommunal demande 1 place par logement et 0 pour le logement social. L'occupation des rues par les voitures est en effet une « *altération du domaine public et donc une altération du paysage* ». L'élue souligne l'importance du suivi des chantiers et rappelle les exigences à avoir sur les matériaux utilisés dans les projets, qui doivent être durables et en accord avec le mode constructif local. L'institution d'une superficie de 300 m² minimum pour vendre permet aussi « *d'éviter l'étalement horizontal* ».

Philippe Lagarde, président de la communauté de communes de la Vallée de l'Homme (24), identifie deux enjeux et s'interroge sur la notion même de paysage.

Premier enjeu : Dans la démarche d'élaboration des documents d'urbanisme, il faut que les élus et les habitants acceptent d'intégrer la dimension paysagère. Dans les PLUi, les enjeux entre les espaces naturels et les espaces à urbaniser sont essentiels pour trouver les espaces les mieux adaptés au développement urbain.

Deuxième enjeu : le développement durable et les énergies renouvelables, comment préserver les points sensibles tout en répondant aux besoins du territoire ? Il faut avoir une vision plus globale de la production photovoltaïque et éviter le pastillage. L' élu n'a pour l'heure pas de réponse mais il est certain que « *le paysage joue un rôle majeur dans cet arbitrage* ».

Le document d'urbanisme doit « *être au service du paysage !* » pour l'élue alsacienne Danielle Dambach. Les EPCC (espaces plantés à conserver ou/et à créer) dans le PLU métropolitain jouent un rôle majeur. Son adjoint au cadre de vie et travaux a également un rôle premier à jouer dans l'évolution du paysage de la commune : « *la taille des arbres et des haies doit se faire en temps et heure choisie pour garder la nidification des oiseaux, notamment* ». La métropole se doit d'être nourricière et protectrice. Pour exemple, le maintien ou la création de jardins ouvriers près de chez soi. « *Actuellement, un agriculteur schilikois importe du fourrage de Meuse pour nourrir ses bêtes* » l'élue illustre ses propos par cet exemple. « *Il faut ainsi s'entendre avec les 32 autres élus de la métropole, ce que le cadre réglementaire induit aujourd'hui, les élus parlent aux élus* » par souhait ou par nécessité, le PLUi les y oblige.

Pour l'ancien député et sénateur, Jérôme Bignon, « *il faut aménager les mains tremblantes* », reprenant en cela les propos de Montesquieu (*il faut légiférer les mains tremblantes*).

5.4 Les besoins des élus en formation et/ou en sensibilisation au paysage

Au fil des entretiens, le concept de « sensibilisation au paysage » s'est imposé au détriment de celui de « formation », auquel il faut ajouter d'emblée l'idée qu'une sensibilisation, voire une formation se doit d'être courte pour des élus submergés de propositions de formations souvent obligatoires ou essentielles pour l'exercice de ses fonctions, qu'il soit en début de mandat ou en renouvellement au regard de l'évolution des lois, des règles, des demandes sociétales, etc.

Pour Hubert Courseaux, « *une sensibilisation des élus est capitale et c'est au moment du renouvellement de ces derniers élus qu'il faut être actif dans ce domaine* ». Pour Joël Baud-Grasset, conseiller départemental du canton de Sciez (74), une sensibilisation des élus est primordiale car « *ce sont eux qui prennent les décisions pour finir* ». Quant à Philippe Gamen, « *sensibiliser les élus au paysage va leur donner envie d'agir, suivant d'ailleurs en cela les souhaits de la population. Et sans mise en place d'outils adéquats, cela créera une frustration* ».

Les élus ont besoin de « cas concrets », d'accompagnement sur le terrain, de « missions éclair » cela fait clairement consensus, plébiscitant en cela les CAUE comme partenaires privilégiés. Pour Nadine Kersaudy, maire de Cléden-Cap-Sizun (29), Il faut une pédagogie pour les habitants du territoire. Les « missions flash » par le CAUE en partenariat avec l'AMRF départementale organisées pour les élus

constituent une très bonne expérience. L'élu ainsi formé peut devenir à son tour formateur vis-à-vis de la population.

Luc Waymel, maire honoraire de Drincham (59), rappelle l'importance d'une « *formation par l'expérience pour les élus* », il faut en effet que « *les élus parlent aux élus !* ».

Jean-François Farenc nous rappelle également que des actions de sensibilisation sont nécessaires en premier lieu pour les élus, mais qu'il faut les prolonger aux habitants, car « *ce sont eux qui déposent les permis !* »

Pour Laurent Monnet, l'élu a besoin d'un accompagnement, sous une double approche :

- un accompagnement pragmatique, de terrain ;
- une approche complémentaire d'ensemble, plus didactique, plus théorique, basée sur des connaissances de fond (et donc sous une forme conférencière).

En termes de contenu, il est nécessaire de créer des liens entre le paysage et la biodiversité, le paysage et l'énergie. Les besoins en formation doivent s'appuyer sur des projets concrets : « *c'est par la pratique qu'on apprend le mieux* », mais ils doivent aussi être didactiques et donner une vision d'ensemble.

Pour la formation ou la sensibilisation, « *le mieux ce sont les visites terrain avec des spécialistes (y compris de nuit quand la silhouette urbaine est matérialisée par les lumières de la ville...), la connaissance pratique, les ateliers avec élus et habitants sont également très productifs. Il faut avoir une approche variée du terrain, avec des zooms à différentes échelles et sous différents angles. C'est « l'enjeu du territoire qui nous regarde »* nous dit Philippe Gleser.

En terme de formation et de sensibilisation des élus, il faut de la transversalité dans les services, mais la place des paysagistes n'est pas forcément au niveau du DGS, où l'on retrouve parfois quelques « *électrons libres* », nous dit l'élue strasbourgeoise, Suzanne Brolly. Elle ajoute que les voyages d'études, les visites de terrain, « *permettent aux élus d'apprendre à lire le paysage, en prenant soin de mélanger les élus, aguerris et débutants.* »

Pour Danielle Dambach, l'élue alsacienne de Schiltigheim, le fil conducteur, c'est le « *respect de la vie* ». Le paysage n'est pas une question de sensibilité personnelle, mais un « *bien commun* ». Il s'agit de former les élus, de les informer, puis de les responsabiliser sur un paysage qu'il faut d'abord comprendre, le mode opératoire passant par l'association de géographes, d'architectes, etc. Il faut toucher tous les élus en charge de l'urbanisme, de l'environnement, car ce sont eux qui ont un rôle majeur à jouer dans la délivrance des permis de construire et il faut aussi que l'Etat donne les moyens de l'action, en fournissant les outils dans le PLU : « *et pourquoi pas un PLP - un plan local du paysage, à l'instar des PLH ou des PDU ?* ».

Sur la place des paysagistes dans la structure communale ou intercommunale, l'élue fait référence aux paysagistes concepteurs missionnés par la commune en priorité, en mettant l'accent sur leur association en amont des projets en tant que « *compositeurs* » et non supplétifs d'un projet ficelé : « *le paysage en premier !* » Il faut visiter, aller sur le terrain, les habitants connaissent aussi leur territoire, leur paysage. Ils savent ce qu'il y a de bien pour leur commune, ce qui fait sens. La question des photos et notamment de l'observatoire photographique, est importante ». Pour Danielle Dambach, il faut que l'Etat resitue le paysage comme étant la base et privilégie la place du paysagiste. « *Que l'État prescrive le paysage au même titre que le climat ou la biodiversité.* »

Sur la formation des élus, la maire de Bruges développe plusieurs pistes :

L'implication de l'élu(e), sa conviction sur le sujet - « *si ça marche, il (elle) sera réélu(e)* », l'exemplarité (les emmener voir des opérations réussies), cibler les nouveaux élus intéressés au sujet et donner les moyens aux élus, mal armés en matière d'urbanisme.

Pour Henri Sabarot, le regard des élus sur le paysage a évolué, et notamment le regard que les élus portent sur « leurs » agriculteurs, éleveurs, ostréiculteurs, viticulteurs en comprenant que ces derniers

sont devenus de « vrais acteurs du paysage », entretenant, modifiant, faisant évoluer le paysage par leur pratique professionnelle quotidienne. Ils sont reconnus et se perçoivent de plus en plus eux-mêmes comme des « sachants ».

Pour la grande majorité des élus, le paysage est un concept, une notion transversale, « *tout sauf une couche supplémentaire dans un mille-feuille qui déborde* ».

Pour Bernard Blanc, les élus n'ont « pas le temps » de se former, de s'acculturer. Ils pensent « tout savoir » sur leur territoire qu'ils parcourent souvent depuis longtemps. Les « voyages d'étude » organisés pour les élus, très prisés doivent cependant rester assez courts (deux jours maximum) pour être intégrables dans leur emploi du temps, et ils doivent comporter une découverte physique, sensible, du lieu concerné : « *voir et méditer* ». Organiser des mini-concours de réalisations, des « *projets démonstrateurs* » pourvus de prix ou de labels, où plusieurs élus (ou binômes élus-techniciens) pourront mettre en valeur des réalisations qu'ils seront fiers de montrer. Les élus prendront ainsi connaissance de ce qui s'est fait ailleurs ou dans leur voisinage et en tireront des enseignements.

Christian Willaume nous rappelle que l'élu a besoin d'ingénierie pour mener une politique qualitative de paysage. Cette formation doit être « *non théorique avec des échanges concrets, des visites de terrain, des retours d'expériences, des formations à l'attention de la jeunesse et des techniciens territoriaux ou de ceux de l'Etat (ces derniers sont de moins en moins formés)* ».

Pour Didier Jeanjean, on peut approcher les élus locaux et les motiver à se former, se sensibiliser en leur « *donnant à voir* » des réalisations concrètes, lors de parcours, de visites, y compris sur d'autres territoires où des opérations réussies ont été menées.

L'élu souhaite savoir « *ce qu'on attend de lui et comment atteindre cet objectif. Quelles impulsions peut-il donner aux techniciens ? Comment peut-il se rendre compte de l'effet produit à terme ? comment peut-il détecter ce qui ne fonctionne pas ?* » Cet ensemble de « compétences » lui serait utile.

Pour Christophe Degruelle, la posture politique suppose une vision dont le paysage procure les éléments à l'élu en « *maintenant la spécificité du paysage comme approche fédératrice* ».

Pour l'élu, il est primordial de réintroduire une compétence paysagère au sein même des équipes d'élus. Le dialogue entre l'élu local et le paysagiste est à privilégier et les écoles du paysage doivent permettre cet échange pour « *apprendre à mieux se connaître* ». C'est un binôme moteur qui doit faire école, ce que confirme le syndicat mixte de l'agglomération messine (57) qui a recruté une paysagiste-conceptrice à temps plein pour animer le plan paysage. Ce que Luc Waymel (59) rappelait aussi en parlant d'une « *formation par l'expérience* » : « *il faut aller voir sur le terrain et l'idéal est d'avoir un binôme (un élu et un formateur professionnel)* ».



Les maires de France veulent plus de paysage

Laurent Miguet | le 19/11/2021 | [SMCL 2021](#), [France](#)

La démarche paysagère séduit les élus locaux. 1400 d'entre eux ont répondu au questionnaire que leur a envoyé en juin l'Association des maires de France (AMF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Les deux institutions ont profité du congrès des maires pour restituer le résultat de cette enquête sans précédent.

Ils en redemandent. Après avoir sacrifié 10 mn de leur temps pour répondre au questionnaire sur « la sensibilisation et la formation des élus locaux dans le domaine du paysage », la majorité des 1400 sondés confirment : « **Oui sûrement** », à 52 %, et « **oui, peut-être** », à 30 %, ils ressentent « **le besoin de renforcer leurs propres compétences ou connaissances** » dans ce domaine.

Vecteur de transition

A 75 % - un score qui monte jusqu'à 90 % chez les urbains -, ils lient ce besoin aux enjeux de la transition écologique.

Missionné le 15 février dernier par la ministre de la Transition écologique Barbara Pompili en vue d'un plan national d'action à proposer en janvier prochain, le conseil général de l'environnement et du développement durable se réjouit d'autant plus que l'échantillon renforce la crédibilité des résultats.

« **A 1 % près, la répartition entre les élus urbains, péri-urbains et ruraux reflète la réalité du pays** », confirme la géographe Brigitte Baccaïni, du CGEDD. La **surreprésentation des nouveaux élus** conforte le caractère prometteur des réponses : les trois quarts d'entre elles proviennent de maires dont la première élection remonte aux deux derniers renouvellements municipaux. Plus de la moitié des 1400 ont rôdé leur fonction après les élections de 2020.

Enthousiasme auvergnat et rhônalpin

La région Auvergne Rhône-Alpes se distingue par un taux de réponse record, alors que de la Normandie au Grand Est en passant par les Hauts-de-France, un grand arc nord est davantage resté sur sa réserve. Encouragé dans son élan, le CGEDD n'en constate pas moins des fossés à combler dans la compréhension du potentiel ouvert par les démarches paysagères : **« A peine plus d'1/10ème des élus adhère à l'association entre le mot paysage et la notion de projet de territoire »**, relève Jean-Pierre Thibault, inspecteur général.

Déficit de connaissances

Le lien avec la biodiversité ne s'impose guère plus : seuls 12 % des répondants voient dans le paysage un outil au service de la trame verte et bleue. Ces deux résultats trouvent leur cohérence dans la réponse à la question de l'échelle géographique : **les élus plébiscitent la commune, alors que les corridors écologiques et la planification locale convergent vers l'intercommunalité.**

S'ils comptent en premier lieu sur l'assistance de l'Etat, **les sondés connaissent peu les deux outils majeurs promus par le ministère de la Transition écologique : les observatoires photographiques et les atlas.** Encadrée par un statut depuis la loi Biodiversité de 2016, la profession de paysagiste concepteur reste peu connue des élus locaux.

Joindre l'utile à l'agréable

Plébiscitée par 65 % de l'échantillon dans la seule question ouverte, **la notion de « cadre de vie agréable » résume toute l'ambivalence du résultat : « La démonstration de l'utilité du paysage reste à établir »**, reconnaît Jean-Pierre Thibault.

Pour structurer dans ce but un plan national d'actions à partir des réponses que son porte-parole qualifie de kaléidoscopiques, le CGEDD s'appuiera sur de nombreux partenaires. Dans l'administration centrale, **le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et l'Agence nationale de la cohésion des territoires ont contribué à formaliser et à relayer le questionnaire.**

Un réseau de conseillers sur le pont

Dans les territoires, les rédacteurs du plan pourront s'appuyer sur de nombreuses associations d'élus locaux, en plus de celle des maires de France. Laboratoires de la protection des paysages exceptionnels, **les grands sites de France ont profité de la restitution de l'enquête, le 17 novembre au congrès des maires, pour résumer leur message : « La protection passe par des projets de territoire transversaux, dans des périmètres cohérents »**, insiste leur président Louis Villaret. **« Nous sommes à votre disposition »**, a embrayé Joël Baud-Grasset, agriculteur savoyard et

président de la fédération nationale des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FN-CAUE), avant de préciser : « Nos 120 paysagistes pourront expliquer aux élus comment recoudre leur tissu, soit par l'accompagnement de projets d'aménagement, soit à travers des médiations culturelles que peuvent véhiculer la photographie ou le théâtre ».

L'espoir des concepteurs

Enfin, les paysagistes concepteurs se tiennent prêts à mettre de l'eau au moulin du CGEDD, comme le prouve Béatrice Julien-Labruyère : aux côtés des maires, des CAUE et de l'Etat, la présidente francilienne de **la fédération française du paysage espère que le plan national d'actions suscite « de nouvelles manières de travailler ensemble »**.

7 Exemples de sessions de sensibilisation au paysage par les CAUE de l'Essonne et de la Gironde

91

Essonne

c|a.u.e

Conseil d'architecture, d'urbanisme
et de l'environnement

Brunoy
Juin 2019

Formation pratique à Brunoy

auprès des élus et des techniciens

Carnet de bord



Point de départ

La Ville de Brunoy est en cours de révision de son Plan local d'urbanisme (PLU). Face à la nécessité de faire évoluer le règlement du PLU, élus et techniciens se posent des questions sur l'évolution du territoire communal.

La question de la préservation du patrimoine bâti en dehors des sites patrimoniaux remarquables est prégnante. La Ville se demande notamment, concernant le pavillonnaire ancien des coteaux nord de la commune, comment encadrer les divisions de parcelles pour maintenir l'identité du quartier et préserver les cœurs d'îlots verts.

La Ville fait appel au CAUE pour questionner et consolider ses connaissances en architecture, patrimoine et paysage. Le CAUE propose une approche globale et transversale permettant de :

- Questionner le projet de territoire,
- Faire le lien entre projet et règles d'urbanisme.

En plus des élus et des techniciens de la Ville, des membres d'associations locales et experts bénévoles ont participé à cette formation: Brunoy patrimoine, Le menhir Brunoy écologie, Réveille-toi Brunoy, Sahavy.

Objectif de la formation sur 2 jours

Cette formation sur 2 jours a pour objectif d'appréhender le territoire avec de nouveaux outils avant de se questionner sur le cadre de vie et les formes d'habitat souhaitées.

Pour appréhender le territoire d'une nouvelle manière, il s'agit :

- d'identifier les marqueurs architecturaux, urbains et paysagers de la commune,
- de définir collectivement leurs valeurs,
- de dégager les conditions d'existence de ces valeurs.

Afin de questionner le cadre de vie et les formes d'habitat à favoriser, le CAUE propose aux participants :

- de sortir du cadre classique d'élaboration d'un PLU,
- d'imaginer un scénario de développement à horizon de 20 ans,
- de choisir les règles d'urbanisme en fonction du projet envisagé

Partenaires

Pour l'atelier d'urbanisme réglementaire :
Pascale d'Anfray-Legendre, architecte-urbaniste, directrice associée du bureau d'études Le Dez - Legendre

Jour 1

Comment appréhender le territoire?

9H

Parcourir des secteurs à enjeux

La première rencontre pour cette formation se fait en marchant. Elus, techniciens, professionnels de l'architecture, de l'urbanisme ou du paysage, font connaissance sur le terrain.

Les parcours ont été choisis au préalable par le CAUE. Ils regroupent une variété de spécificités urbaines de la commune et des terrains à enjeux repérés.

Au départ de la mairie, les participants se partagent en deux groupes. Une partie fera le parcours sud, l'autre le parcours nord.

Pendant ce parcours, nous proposons aux participants de prendre 20 photos des lieux qu'ils jugent remarquables. Ces photos serviront pour les ateliers.

Nous leur demandons aussi de noter dans un carnet leurs remarques :

- Quelle est l'ambiance du quartier, que ressentez-vous en traversant ces lieux ?
- Quelles sont les forces, quels sont les éléments remarquables, les repères essentiels ?
- Quelles sont les faiblesses, qu'est ce qui vous déplaît ? Quels sont les éléments de rupture ?

La balade est ponctuée de haltes où les participants discutent et débattent des enjeux urbains, sociaux, ou encore de l'histoire de la commune...

14H

Partager sa vision du territoire

Chaque participant apporte un objet

Forts des premiers échanges sur le terrain et avant de débiter les discussions en atelier, chaque participant est invité à présenter un regard personnel sur le territoire.

Pour ce faire, le CAUE a demandé aux participants (élus, membres d'associations et techniciens) d'apporter un objet qui selon eux représente la commune. Cela permet à chacun d'évoquer de façon personnelle les atouts, les potentiels, l'histoire et les spécificités de la commune.

Les thématiques qui ressortent :

- Le patrimoine bâti et l'histoire de la commune. Le souvenir de certains bâtiments emblématiques démolis questionne l'évolution du patrimoine de la commune. Comment l'adapter pour le préserver?
- Le patrimoine naturel de la vallée de l'Yerres est très bien représenté par diverses peintures et essences végétales.
- Le potentiel touristique et l'engagement de la commune dans le développement numérique et l'innovation sont également évoqués.



Un membre associatif apporte une essence végétale représentative de la flore de la vallée de l'Yerres



Un élu apporte une photo historique représentant le patrimoine architectural et l'ancrage historique de la commune

Jour 2

Quels outils pour quel projet?

9H

Choisir les règles en fonction du projet

Partenaire : Pascale d'Anfray-Legendre, architecte-urbaniste, co-gérante du bureau d'études Le Dez Legendre

L'objectif de cette seconde journée est de mieux comprendre les liens entre projet de territoire et règle d'urbanisme et d'appréhender les nouvelles formes d'habitat possibles.

Imaginer l'évolution d'un îlot

Dans un premier temps, les participants élaborent par petits groupes un scénario pour faire évoluer un îlot pavillonnaire.

Ils listent les critères qui leur ont servi de guide pour ce travail (densification, logements traversants, coeurs d'îlots verts, ...).

Un porte-parole présente le travail effectué par son groupe.

Identifier les règles d'urbanisme à mettre en place

Dans un second temps, les principales réglementations d'urbanisme des 50 dernières années sont présentées brièvement par Pascale d'Anfray-Legendre.

Enfin, chaque groupe identifie les règles d'urbanisme à utiliser via le PLU afin de favoriser la réalisation du scénario imaginé au départ.

Cette matinée permet à l'échelle d'un îlot, de mettre en évidence le lien entre projet de territoire et règles d'urbanisme, ainsi que les conséquences de la règle.

Synthèse et poursuite

Les participants à cette formation pratique ont apprécié :

- la réflexion partagée sur leur territoire et son évolution potentielle,
- la confrontation d'idées constructives.

Ils ont l'impression d'avoir amélioré leurs capacités de jugement vis-à-vis des questions urbaines. Cela leur a permis :

- de prendre du recul et de comprendre l'importance de bien définir le projet de territoire avant de s'atteler à la définition de règles d'urbanisme.
- de prendre conscience du manque de relais auprès des habitants et

de la nécessité de faire des efforts de pédagogie et de communication pour transmettre les intentions concernant l'avenir du territoire.

Les participants conviennent que ce type d'intervention du CAUE aurait encore davantage de pertinence en amont de la révision du Plan Local d'urbanisme. Par ailleurs, davantage de temps de dialogue pourraient être prévus pour les prochaines sessions de formation.

Monsieur le Maire émet l'idée que le CAUE anime d'autres journées de ce type en ciblant le secteur de la gare de Brunoy et celui de la Pyramide.



Monsieur le Maire et les techniciens du service de l'urbanisme échangent sur leurs propositions de transformation d'un îlot pavillonnaire

Formations 2022



Paysage et projet politique (3 modules)

A l'issue de la formation, les élus seront en mesure d'intégrer le paysage dans leur projet d'aménagement et d'urbanisme pour améliorer le cadre de vie et le bien-être des habitants.

Publics : Élus en charge de l'urbanisme, de l'aménagement, de la transition, du développement durable, des espaces verts, de l'environnement et responsables de service d'une collectivité territoriale

Tarif : 150 euros (avec dossier DIFE) par module ou 50€ par module hors DIFE

Prérequis : Aucun

Méthode pédagogique : Connaissances fondamentales, ateliers pratiques, visites de terrain, échanges

Livrables : Diaporama projeté avec toutes les références

Référents : Bernard Brunet, paysagiste-urbaniste et Sébastien Cannet, paysagiste-conseillers au CAUE

Objectifs de la formation :

- / Acquérir des notions élémentaires et fondamentales sur le paysage et sur la notion d'objectifs de qualité paysagère.
- / Appréhender les processus pour intégrer le paysage dans les politiques locales sectorielles (aménagement, urbanisme, espaces publics et voirie, espaces naturels, etc.) et le rôle de l'élu dans la démarche. Préciser les moyens d'action et les étapes clefs.

Contenu de la formation :

Le paysage est reconnu par les élus comme un enjeu majeur des politiques publiques (enquête 2021 du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, en partenariat notamment avec l'AMF). Le contenu de la formation prévoit de partager avec les élus les connaissances théoriques et pratiques pour la prise en considération du paysage dans les décisions politiques. La question du paysage sera abordée comme un enjeu transversal à intégrer en amont des politiques publiques.



Le rôle de l' élu dans le domaine du paysage (Module 1)

« Paysage et projet politique, le rôle de l' élu : de l' idée à l' action »

Qu' est-ce que le paysage ? L' évolution de la pensée paysagère et les enjeux du paysage aujourd' hui. La position de l' élu et la décision paysagère.

Mots clés : définitions, concepts, objectifs de qualité paysagère, décision politique

Format : Conférence
Date : 17 mai
Durée : 1/2 journée (14h-17h)
Lieu : Siège du CAUE, 283 rue d'Ornano, Bordeaux
Inscriptions : www.cauegironde.com/fr/1/34/formation.html

Le rôle de l' élu dans le domaine du paysage (Module 2)

« Définir le projet politique de paysage, de l' urbanisme au projet d' espace public »

L' implication du décideur dans les étapes de planification et de projet de paysage.

Mots clés : hiérarchisation des enjeux, objectifs de qualité paysagère, transversalité et politiques sectorielles

Format : Atelier
Date : 5 juillet
Durée : 1/2 journée (14h-17h)
Lieu : Siège du CAUE, 283 rue d'Ornano, Bordeaux
Inscriptions : www.cauegironde.com/fr/1/34/formation.html

Le rôle de l' élu dans le domaine du paysage (Module 3)

« Le projet de paysage au cœur du bourg »

Le récit du projet de paysage présenté par les élus et les paysagistes-concepteurs.

Mots clés : volonté politique, échanges d' expériences, étapes de projet

Format : Visites
Dates : septembre/octobre
Durée : 1/2 journée (14h-17h)
Lieu : à définir
Inscriptions : www.cauegironde.com/fr/1/34/formation.html

Ce cycle est structuré en 3 modules qu' il est préférable de suivre en intégralité pour atteindre l' objectif de la formation.



8 Références bibliographiques

1- Sites et ouvrages généraux sur le paysage

Les sites à consulter en priorité :

[La plateforme « Objectif Paysages » du Ministère de la transition écologique](#)

[Le site de la Convention européenne du paysage \(Conseil de l'Europe\)](#)

[Le site du collectif Paysages de l'Après-Pétrole, avec en particulier deux articles « Signé PAP » \(N° 49 et 53\) consacrés aux élus locaux et à l'enquête du CGEDD](#)

[Le site de l'association des paysagistes-conseils de l'État \(APCE\)](#)

Et parmi les ouvrages les plus récemment publiés :

BESSE Jean-Marc, « **La nécessité du paysage** », Éditions Parenthèses, 120 p. 2018.

DAVODEAU Hervé, « **L'action paysagère, construire la controverse** », Éditions Quae, 166 p. 2021.

DIAZ Isabel, FLEURY-JÄGERSCHMIDT Emilie (dir.), « **L'horizon des lieux, réparer par le paysage** » Éditions parenthèses, collection « territoires en projets » 141 p. 2017.

FOLLEA Bertrand, « **L'archipel des métamorphoses, la transition par le paysage** » Éditions parenthèses, collection « la nécessité du paysage », 115p. 2019.

LUGINBÜHL Yves, « **La mise en scène du monde, construction du paysage Européen** », CNRS Éditions, 429 p. 2012.

Paysages de l'après-pétrole (collectif), « **Villes et territoires de l'après-pétrole, le paysage au cœur de la transition** » Éditions du Moniteur, 319 p. 2020, avec notamment Alain Freydet « projet en partage pour paysages de l'après-pétrole, pp 252-258.

SGARD Anne, PARADIS Sylvie (dir.), « **Sur les bancs du paysage**, enjeux didactiques, démarches et outils », Éditions MétisPresse (Genève), 256 p. 2019.

2- Rapports du CGEDD

[Paysage et aménagement : propositions pour un plan national d'action, 2014.](#)

[Démarches paysagères en Europe - Éléments de parangonnage pour les politiques publiques françaises, 2017.](#)

3- Les outils juridiques de la planification urbaine et du paysage

[Loi de décentralisation du 7 janvier 1983](#)

[Loi du 2 janvier 1993 « sur la protection et la mise en valeur des paysages »](#)

[Loi du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages](#)

[Loi de 2010 sur la réforme territoriale](#)

[Les SCOT](#)

[Les PLU et PLUi](#)

[Les Orientations d'aménagement et de programmation \(OAP\)](#)

[Les Atlas de paysages](#)

[Les Observatoires photographiques du paysage](#)

Et aussi :

<https://www.grandsitedefrance.com/images/stories/pdf/docs/ETUDE OPP RGSF BD.pdf>

<https://www.parc-causses-du-quercy.fr/observatoires>

[Les plans de paysage](#)

Et aussi :

<https://www.courrierdesmaires.fr/52269/neuf-conseils-pour-elaborer-un-plan-de-paysage-avec-les-acteurs-du-territoire/>

<http://www.territoires-energie-positive.fr/>

4- Les réseaux d'acteurs du paysage

Les CAUE

[La page « paysages » de la Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement \(CAUE\)](#)

Quelques actions de sensibilisation/formations menées par des CAUE en direction des élus (voir aussi Annexe 7 ci-après : CAUE de l'Essonne) :

- **Gironde** :
 - o [Le programme des formations 2021](#)
 - o [Un exemple d'intervention sur Libourne](#)
- **Meurthe-et-Moselle** :
 - o [Le récit d'une série de visites d'aménagements réussis dans le département voisin, organisée à destination des élus locaux](#)

Les Parcs naturels régionaux

[La page « paysage » de la fédération des parcs naturels régionaux \(FPNRF\)](#)

et en particulier [la lettre d'information de son réseau de chargés de mission](#)

Exemple du [Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée](#)

- [Les principales actions "techniques" sur le paysage](#)
- [L'observatoire photographique du paysage](#)
- [La charte sur l'éolien et le photovoltaïque](#)
- [Le site web dédié aux actions culturelles du Parc, la page consacrée au paysage permet de découvrir toutes les conférences du cycle "les mercredis du paysage" et les créations artistiques présentées dans chaque commune du Parc](#)

Les Grands sites

[Le document-cadre « Le paysage au cœur de la démarche des Grands Sites de France », 2019](#)

[Les actes des Rencontres du réseau des grands sites de France \(RGSF\), 2021](#)

Et plus spécifiquement :

- [Étude « Les Observatoires Photographiques du Paysage », 2016](#)
- [Guide pratique concernant le paysage, publication prévue début 2022](#)
- [Film « Portraits de paysage », 2018](#)
- [Portraits vidéo d'acteurs des Grands Sites, 2016](#)

Les Agences d'urbanisme

[La page du Club « projet urbain et paysage »](#) sur le site de la Fédération nationale des agences d'urbanisme

Les Réseaux régionaux d'acteurs du paysage

[Occitanie](#)

[Nouvelle-Aquitaine](#)

[Auvergne-Rhône-Alpes](#)

[Hauts-de-France](#)

5- Les formations qualifiantes concernant les territoires à destinations des élus

[L'Académie des territoires](#)

[Formation DERUMAC](#)

[Formation AMF 69](#)

6- Les enquêtes et études sur les perceptions du paysage

[COLLOMB Philippe, GUERIN-PACE France, 1998, *Les Français et l'environnement*, Ined, Cahier n°141, 298 p.](#)

[LAZZOROTTI Olivier, COLLOMB Philippe, GUERIN-PACE France et alii, 1999, « Les Français et l'environnement. L'enquête « Populations - Espaces de vie – Environnements », *Annales de Géographie*, t. 108, n°608, p. 440](#)

[Enquête sur les perceptions sociales des paysages dans la région Pays-de-la-Loire, 2013](#)

[Recherche sur l'évaluation socio-économique du bien-être par le paysage et le patrimoine conduite par la Mission Val de Loire Unesco « Les dynamiques des paysages du Val-de-Loire »](#)

7- Bibliographie sélective des experts entendus en entretiens

Jean-Marc BESSE

« *Voir la terre* », six essais sur le paysage et la géographie, 2000.

« *Le Goût du monde : exercices de paysage* », 2009.

« *Habiter, un monde à mon image* », 2013.

Christophe DEGRUELLE

Les cahiers de l'école de Blois, numéro 3, 2005, « l'élu local et le paysagiste, l'étranger et le compagnon », page 100.

Les cahiers de l'école de Blois, numéro 12, 2014, « la politique, angle mort du paysage », page 74 et suivantes.

Nicolas GILSOUL

« *Déclin de la biodiversité : que faire quand on est citoyen ?* », architecte, paysagiste naturaliste, novembre 2020.

« *Bêtes de ville* », 2019, Fayard.

« *Petit précis de mondialisation : volume 5, Désir de villes* » avec Erik Orsenna, 2018, Robert Laffont

Yves LUGINBUHL

« [*L'apport du paysage à la démocratie*](#) », in [*Contribution du paysage et de la Convention européenne du paysage à la démocratie, aux droits humains et au développement durable*](#), Conseil de l'Europe, 2016.

« [*Les Atlas de paysages. Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages*](#) » (avec Richard Raymond, Jean-François Seguin, Quentin Cedelle, Hélène Grare), Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2015.

« [*Biodiversité, paysage et cadre de vie : la démocratie en pratique*](#) », France. Victoires éditions, 2015.

« [*Paysage et développement durable*](#) » (avec Daniel Terrasson), France. Quæ, pp.312, 2013.

« [*Paysages : de la connaissance à l'action*](#) » (avec Martine Berlan-Darqué et Daniel Terrasson), France. Quæ, 2007.

Anne SGARD

« *Construire en commun par le paysage. Trois controverses paysagères relues à l'aune du bien commun* », avril 2019, Espaces et sociétés, dossier : « Biens communs et territoire » (avec S. BONIN S., DAVODEAU H., DERIOZ P., PARADIS S., TOUBLANC M.).

Dossier « *Le paysage comme instrument de gouvernance territoriale : entre expérimentation, critique et compétences* », Développement durable et territoire, publication 2018 (avec FORTIN M.J., SGARD A., FRANCHOMME M.).

« *Une géographie des paysages ordinaires* », in P. CONVERSEY, (éd.) Repérages, Le paysage genevois entre héritage et partage, Genève : Éditions HEPIA, pp. 112-114, 2018.

9 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ABF	Architecte des bâtiments de France
ACE	Architecte conseil de l'État
AdCF	Association des communautés de France (devenue « Intercommunalités de France » depuis novembre 2021)
Ademe	Agence de la transition écologique
AMF	Association des maires de France
AMRF	Association des maires ruraux de France
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DIFE	Droit individuel à la formation des élus
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ENSAP	École nationale supérieure d'architecture et de paysage
ENSP	École nationale supérieure du paysage
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FNCAUE	Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement
FPNRF	Fédération des parcs naturels régionaux de France
Ined	Institut national d'études démographiques
INET	Institut national d'études territoriales
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
MOOC	Massive Open Online Course

Acronyme	Signification
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
OPP	Observatoire photographique du paysage
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PCE	Paysagiste-conseil de l'État
PDU	Plan de déplacements urbains
PETR	Pôle d'équilibre territorial rural
PFE	Projet de fin d'études
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNR	Parc naturel régional
RGSF	Réseau des grands sites de France
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'équilibre des territoires
STAP	Service territorial de l'architecture et du patrimoine
TEPOS	Territoire à énergie positive
TFE	Travaux de fin d'études
UDAP	Unité départementale de l'architecture et du patrimoine

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)