

SYNTHESE DU MEMOIRE DE FIN D'ETUDES

Présenté pour l'obtention du diplôme d'Ingénieur Agronome

Spécialisation : Territoires, Ressources, Politiques Publiques et Acteurs

**Les démarches participatives dans le cadre de l'élaboration des
Plans de paysage**

Par

Louise Desmazières

Organisme d'accueil :

Année de soutenance :

**Ministère de l'Écologie, du
Développement Durable et de
l'Énergie**

2015

Présentation

Le paysage est un élément important de la qualité de vie des populations et joue un rôle majeur dans l'épanouissement des citoyens. En effet, il est à la fois un élément essentiel du cadre de vie, le support d'activités économiques et un élément à valeur patrimoniale et identitaire. Ces dernières années, une tendance à la banalisation, voire à la dégradation des paysages du quotidien français a été observée¹. Ainsi, pour assurer la reconquête de ces paysages mais aussi pour que l'ensemble des paysages ne résulte pas d'évolutions subies, mais de choix réfléchis et concertés avec les citoyens, le Ministère de L'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE) a conduit un plan de relance de la politique des paysages, directement inspirée de la Convention Européenne du Paysage (CEP). La généralisation des plans de paysage a été l'un des leviers mis en avant par ce plan de relance. Cet outil, précédé d'un diagnostic et de la définition d'Objectifs de Qualité Paysagère, permet la mise en place d'un programme d'actions qui peut se traduire par des actions d'aménagement, de sensibilisation ou prévoir la déclinaison de dispositions réglementaires. Le MEDDE a ainsi lancé deux appels à projet, l'un en 2012 l'autre en 2014 afin de soutenir des plans de paysages exemplaires, porteurs d'innovations. L'accent était notamment porté sur la dimension participative, défendue par la CEP.

En effet, en 2000, la CEP a défini le paysage comme étant « *une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations* »². En d'autres termes, les paysages n'existent qu'à travers les perceptions des populations. Ainsi, la réalisation sur un territoire d'un diagnostic du paysage, ne peut qu'être conditionnée à l'identification de ces perceptions. En cela, les démarches participatives qui vont sollicitées les représentations des populations de leur territoire sont des bons outils pour réussir à saisir ces perceptions. Par ailleurs, les objectifs de qualité paysagère que contient le Plan de paysage et qui émanent directement de la CEP désignent « *la formulation, par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie* »³. Parce que ces objectifs et les actions qui en découlent ont un impact sur le

¹ Cabrit J-L, Clement D, Doizelet M-P, (2014). **Paysage et Aménagement : propositions pour un plan national d'action**. Rapport CGEDD n°008333-01, 116p.

² Convention Européenne du Paysage du 20 Octobre 2000, Chap I, Art 1, let a.

³ Convention Européenne du Paysage du 20 Octobre 2000, Chap I, Art 1, let c.

cadre de vie des populations concernées, la CEP invite ainsi les populations à y prendre part, conformément au principe de la Convention d'Aarhus⁴, dans le cadre duquel le traité s'inscrit. Au-delà du diagnostic, c'est donc chaque étape du Plan de Paysage, qui doit faire l'objet de concertation avec la population.

Seulement, au cours de l'élaboration de leur projet, les territoires lauréats du 1er appel à projets du MEDDE ont rencontré des difficultés lors de la mise en œuvre de la participation. En effet, la participation dans le cadre de politiques paysagères est un processus encore innovant qui prend place à l'échelle balbutiante de l'intercommunalité. Comment réaliser les plans de paysage en concertation ?

Pour accompagner les futurs porteurs de projet dans l'élaboration de leur plan de paysage, cette étude a cherché à identifier les difficultés qui ont pu être rencontrées lors de la mise en place de démarches concertées et à proposer des leviers pour y répondre.

Pour cela, cinq territoires parmi les lauréats de 2012 ont été étudiés. Parmi eux, quatre étaient des territoires à dominante rurale, la Communauté de Communes de Labastide-Murat / PNR des Causses du Quercy, la Communauté de Communes du Trièves, le Pays Ouest Creuse, la Communauté de Communes du Pays de la Saône-Vosgienne et un territoire avec une dimension plus urbaine, la Communauté d'Agglomération de Blois Agglopolys. Sur chacun de ces territoires, des entretiens ont été réalisés auprès de la maîtrise d'ouvrage (élus moteurs et chargés de mission), de la maîtrise d'œuvre (paysagistes, urbanistes ou géographes,...), des participants (habitants, acteurs socio-économiques, association,...) et des référents du MEDDE en Dreal ou DDT.

L'analyse de ces enquêtes a permis de mettre en évidence, trois enjeux communs que rencontrent les plans de paysage lors de la mise en place de démarches participatives. L'un de ces enjeux concerne la communication au lancement du plan, pour réussir à mobiliser le public. Une fois le public mobilisé, un deuxième enjeu identifié, est d'organiser le pilotage du projet et la participation des acteurs de façon transparente, afin d'obtenir la confiance des participants et créer les conditions d'une atmosphère créative. Enfin, le troisième enjeu est de réussir, lors des temps participatifs, à définir en groupe, les caractéristiques et qualités du paysage et à élaborer des propositions d'actions à l'aide d'outils d'animation.

⁴ Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, Art 7.

1. Savoir communiquer sur le plan de paysage, les paysages et la participation

Lorsque l'on parle de plan de paysage, les objectifs ne semblent pas toujours évidents pour les élus et les habitants. Tout d'abord, le paysage est pour beaucoup un concept flou, qu'il est difficile d'appréhender. De même, la notion de plan de paysage, avec son caractère administratif pour certains, trop peu réglementaire pour d'autres, freine l'intérêt du public. Enfin, les démarches participatives et la méfiance qu'elles inspirent constituent un autre frein à la participation des acteurs. Or, une étude portant sur la participation et les plans de paysage, explique qu'« *il faut un objectif clairement assigné, pour obtenir l'engagement des personnes* »⁵. Pour susciter l'engagement du public, la communication en amont de la démarche doit donc s'appliquer à clarifier au mieux ces termes et pour certains à en préciser les objectifs, afin d'éviter que ces incompréhensions soient responsables d'un désintérêt pour le projet.

Certaines raisons de ces réticences vont être présentées ici, ainsi que les moyens de communication qui peuvent être envisagés pour les atténuer.

1.1 Présenter le paysage comme une ressource pour le territoire sur laquelle on peut agir

Le paysage est souvent présenté dans les textes comme un bon outil de concertation, puisque chacun peut en avoir son point de vue. Pourtant, il existe une difficulté à percevoir les enjeux liés au paysage.

➤ Présenter le paysage comme un élément sur lequel on peut agir...

Pour certaines personnes, le paysage est une chose figée, pour lequel il est impossible d'agir. D'autres y voient le résidu d'actions diverses, le fait du hasard sur lequel on ne peut intervenir volontairement. Une bonne communication sur le projet doit ainsi s'attacher à présenter le paysage comme un élément sur lequel on peut agir de façon volontaire. En effet, que ce soit par des actions directes (ex : requalification de friches urbaines⁶) ou par une gestion indirecte :

⁵ Michelin Y., (2013). Fiche technique **Participation et paysage** du programme Paysage et développement durable, MEDDE, IRSTEA, 8p.

⁶ Plan de paysage des Vallées de Meuse et Semoy

taxation, subvention (aide à la plantation de haie par exemple), des actions collectives ou individuelles permettent d'agir sur le paysage et ainsi de gérer son évolution.

➤ Et souligner quels peuvent être les intérêts à agir sur le paysage

Par ailleurs, des élus craignent le côté subjectif du paysage et des agriculteurs en dénigrent la dimension esthétique. Pourtant, bien loin d'être futile, le paysage est un élément du **cadre de vie** et est un facteur **d'attractivité du territoire**. De plus, ce paysage se modifie en fonction des dynamiques d'évolution du territoire. Pour légitimer la réalisation d'un projet de paysage, la communication peut donc mettre en avant les grands enjeux face auxquels le paysage est confronté. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans le détail, ce qui sera établi lors de la phase de diagnostic, mais de repérer quelques éléments visibles d'évolution : abandon des centres bourgs, étalement urbain, déprise agricole,... qui vont pouvoir susciter l'intérêt du public pour la démarche. Une fois ces points mis en valeur, le plan de paysage peut alors être présenté comme un outil pour appréhender et gérer ces évolutions.

➤ Partir de l'échelle communale et élargir à l'unité paysagère

L'échelle intercommunale est l'échelle cohérente pour agir sur les paysages au niveau local. Seulement les participants, eux, sont habitués à une échelle communale. En effet, pour des élus de petites communes, « *habitués à de petits budgets et à des projets de faible ampleur* » (paysagiste du CAUE), l'échelle du plan peut paraître trop grande. Les habitants, eux aussi, sont souvent plus intéressés par le contexte communal et ont du mal à comprendre l'intérêt d'une politique intercommunale, qu'ils ressentent comme déconnectée de chez eux et qui s'intéresse à une échelle qu'ils connaissent peu.

Les animateurs doivent donc s'attacher à expliquer la cohérence de cette nouvelle échelle. **Une première approche peut consister à réaliser une présentation du paysage local, afin de susciter l'intérêt, avant d'élargir à l'ensemble du territoire en montrant les points communs qui unifient ce territoire. Cette approche permet ainsi de justifier la cohérence du périmètre retenu.**

1.2 Mettre en avant le caractère opérationnel et volontaire du plan

Outre cette notion de paysage qui peut prêter à interprétation, le plan de paysage en lui-même constitue un outil d'une politique relativement peu connue qu'il convient de présenter de façon claire et attractive.

➤ **Insister sur le caractère opérationnel du plan**

Au départ, il est difficile pour nombre d'acteurs de saisir l'objectif d'un plan de paysage et d'en comprendre l'utilité.

Ainsi, bien présenter l'intérêt et les objectifs du plan de paysage aux personnes sollicitées, est un autre enjeu fort de communication. La communication pourra notamment porter une attention particulière sur **le caractère opérationnel** d'un plan de paysage. En effet, tandis que l'expression d'« étude paysagère » peut avoir un aspect figé et théorique, la perspective d'actions concrètes paraît être un bon moteur de participation. La communauté d'agglomération de Blois Agglopolys parle ainsi de « Plan d'action pour les paysages » et non de Plan de paysage. L'accent n'est pas mis sur la phase de diagnostic, mais sur le plan d'action, préalable indispensable à une bonne mise en œuvre.

➤ **Rappeler le caractère volontaire du plan de paysage**

Par ailleurs, la perspective d'un plan de paysage peut venir alimenter des craintes chez certains acteurs du territoire. Par exemple, pour des agriculteurs, le plan de paysage est venu alimenter le ras-le-bol qu'ils ressentaient face aux démarches administratives auxquelles ils devaient faire face. En effet, pour eux, le plan de paysage était perçu en premier lieu comme un outil qu'on venait leur imposer et qui allait être source de nouvelles contraintes sur leur exploitation, voire d'ingérence. Afin de rassurer certains acteurs, il est donc important de souligner le caractère volontaire du plan et rappeler que sa élaboration va être conditionnée à une démarche concertée entre les acteurs du territoire.

Ainsi, **pour stimuler l'intérêt du public et lutter contre l'idée d'une politique imposée, la communication peut porter sur l'aspect opérationnel, volontaire et concerté du plan de paysage que la concertation va permettre de définir.**

1.3 Légitimité la participation grâce à des objectifs clairement définis

Comme nous l'avons vu en introduction, la participation est un processus inhérent au plan de paysage. Pourtant cette dimension n'est pas évidente aux yeux de nombre d'acteurs, qui y voient plus une contrainte qu'une nécessité. Face à ces doutes, les maîtres d'ouvrage peuvent s'appuyer sur les leviers suivants.

➤ Mettre en avant les apports de la participation pour l'étude

Certains, notamment parmi les professionnels du paysage, s'interrogent sur l'utilité de mettre en place la participation dès l'élaboration du plan. Le dispositif n'est-il pas trop coûteux par rapport à ce qu'il apporte ? La participation lors de l'élaboration du plan est-elle vraiment un plus ? Ne suffirait-il pas de proposer une participation lors de la mise en place du plan d'action ?

Pourtant, sur les territoires étudiés, la participation a permis d'apporter au plan de paysage des éléments de connaissance du territoire, détenus par certains acteurs. Ainsi, pour un plan réalisé en milieu rural, en perte de population, la participation a permis d'identifier un bon nombre d'activités qui existaient sur son territoire. D'un territoire qui semblait en perte de vitesse, l'association d'acteurs divers (forestiers, maçons, notaires...) et la lumière sur leurs actions, a fait prendre conscience de la dynamique du territoire. La mise en évidence de ces actions a surtout alimenté le vivier des actions possibles et permis d'identifier les acteurs « relais », mobilisables pour l'élaboration du plan d'action. **La communication peut donc s'attacher à mettre en avant l'utilité de la participation pour la qualité de l'étude, depuis le diagnostic jusqu'à l'identification des pistes d'actions.**

➤ Mettre en avant les apports de la participation pour le territoire

Au-delà de cet apport sur le fond, la communication sur le plan de paysage, peut porter sur la capacité de la participation à créer un dialogue entre les acteurs du territoire. En effet, les relations peuvent parfois être difficiles entre les habitants, les élus et certains acteurs économiques. Les deux premiers groupes d'acteurs peuvent avoir du mal à comprendre les pratiques des derniers, qu'ils vont alors avoir tendance à juger sommairement. Cette méconnaissance est grave puisqu'elle peut provoquer, chez les habitants, des conduites irrespectueuses (ex : pique-niquer sur une prairie, en pensant qu'elle n'est pas cultivée) et chez les élus, la suppression des politiques agricoles locales, indispensables pour le maintien de certaines pratiques à forte valeur paysagère (ex : aide pour le maintien des prairies).

La participation permet aux uns et aux autres de s'écouter et éventuellement de proposer des solutions communes. Ainsi, participer au plan de paysage peut être l'occasion de recréer du lien avec les habitants et de permettre un réel échange entre les participants. Elle peut permettre d'explicitier les problèmes rencontrés par certains acteurs économiques et aux habitants et élus d'en prendre conscience.

Ainsi, au-delà du plan de paysage en lui-même, la participation permet de faire émerger des liens entre les acteurs du territoire et par-là de favoriser le dialogue, qui permet la mise en place d'actions plus cohérentes.

➤ Définir les attentes vis à vis de la participation

Lorsque l'on parle de participation, beaucoup d'interprétations sont possibles. En effet, certains voient dans la participation un processus fort, qui associe pleinement les acteurs au projet, en leur donnant un pouvoir de co-validation. D'autres, y voient plus une dimension de sensibilisation des acteurs pour leur permettre de suivre l'avancée du projet. **La définition la plus communément établie et partagée par le MEDDE, décrit la concertation comme une démarche qui vise à préparer la décision, par la confrontation entre les parties et l'explicitation des points de vue de chacun. La décision appartient aux élus en intégrant les résultats de la concertation.**

Ce manque de définition claire du rôle de la participation, est source de méfiance du public, qui a du mal à en voir l'utilité. Des personnes refusent donc de participer, de peur de perdre leur temps dans une démarche qui n'est qu'à dessein de communication et qui, au fond, ne permettra pas réellement de prendre en compte leur avis.

Afin d'obtenir la confiance des participants en gagnant en crédibilité, il est important de bien définir, au préalable, le niveau de participation attendu. **Ainsi, le maître d'ouvrage doit être capable d'identifier clairement les finalités qu'il recherche derrière la mise en place d'un plan de paysage et des démarches participatives qui lui sont liées.** A quelles étapes la concertation va être proposée ? A quels acteurs ? Pour quoi faire ? Comment le public va-t-il pouvoir participer ? Qui va décider ?

Une fois ces précisions données et les finalités de la démarche définies, il est alors plus facile d'identifier les rôles de chaque acteur concerté et ainsi de leur en faire part en explicitant les tenants et les aboutissants de la « concertation » et des modalités d'association. Cette étape est essentielle et permet moins de frustration de la part des participants.

➤ Mobiliser un public hétérogène

Enfin, un public trop homogène peut décrédibiliser le processus de concertation. En effet, les personnes présentes dans les plans de paysage, sont pour la plupart déjà des convaincus. Or, plusieurs personnes rencontrées ont regretté la nature d'un public si homogène, qu'ils

trouvaient peu représentatif de la réalité. Un défi est donc de pouvoir mobiliser ceux qui ne sont pas convaincus au départ. Pour cela, les porteurs de projet peuvent s'appuyer sur des acteurs clés pour permettre de mobiliser des personnes moins enclines à participer au départ. Notamment, certains préconisent, dans le cas de territoires ruraux, de passer par les élus locaux ou des techniciens de chambres consulaires. **Afin de réussir à rassembler un public plus hétérogène, les maîtres d'ouvrage peuvent donc s'appuyer sur des acteurs relais pour s'assurer de la mobilisation de personnes ciblées.**

En résumé, la communication faite autour des plans de paysage est fondamentale. Elle permet de faire comprendre au public, qu'à travers le plan de paysage, chacun peut s'exprimer sur ses attentes et participer ainsi aux choix d'évolution du territoire. Pour cela, elle doit s'assurer de répondre aux interrogations de potentiels participants. Ces réponses passent par une présentation claire du plan et de la démarche participative. **Ainsi, pour la réussite du processus participatif, prévoir un budget communication est indispensable.**

Quelques recommandations pour communiquer sur la démarche

- Présenter les grands enjeux que rencontre le paysage du territoire,
- Présenter les intérêts du plan de paysage, au regard de ces enjeux : il permet de prendre position par rapport aux dynamiques constatées et d'agir en faveur de la qualité du cadre de vie,
- Présenter les différentes étapes du plan de paysage en soulignant bien qu'il se concrétisera par des actions opérationnelles, de sensibilisation ou à déclinaison réglementaire (des exemples d'actions peuvent être donnés pour illustrer les propos),
- Présenter le rôle de la concertation dans le processus :
 - Détailler quel est l'objectif recherché par la concertation, à quelles étapes elle aura lieu, sous quelle forme elle sera proposée, quels acteurs seront sollicités (grand public, représentants de groupes d'acteurs,...), comment ils pourront participer et qui au final décidera.

2. Organiser la co-construction du plan et appréhender les relations entre acteurs

Le plan de paysage concerne une multitude d'acteurs : élus, collectivités, bureaux d'études, techniciens, habitants, agriculteurs, forestiers, artisans, chasseurs, associations du tourisme... Pour intégrer l'ensemble de ces acteurs dans l'élaboration du projet de paysage il existe une variété de gouvernances possible. Pour mener à bien la concertation, les équipes doivent s'assurer d'un pilotage fort du projet et mobiliser des compétences spécifiques en fonction du contexte. Enfin, elles doivent porter une attention particulière à l'organisation des relations entre les acteurs, afin d'éviter l'apparition de situations trop conflictuelles qui inhiberaient la participation.

2.1. Organiser le pilotage du plan de paysage

La prise de décision et les propositions pour construire le projet sont confiées, en fonction des plans, à différents acteurs. Cette organisation, si elle peut être variée, doit néanmoins s'attacher à créer un lien entre les niveaux de pilotage, afin d'assurer la transparence et la bonne circulation de l'information.

➤ S'assurer de l'existence d'une base d'élus motivés

Une volonté politique présente sur le territoire avant le démarrage du projet est primordiale. Le cas échéant, le plan de paysage a eu du mal à trouver sa légitimité et une partie du temps participatif doit être employée non pas à co-construire le plan, mais à obtenir l'adhésion des élus locaux à un plan dont ils n'avaient pas l'envie au départ. **Afin d'éviter un scénario où la participation se résumerait à un temps utilisé pour séduire les élus, la volonté d'élaborer un plan de paysage doit émaner d'une base d'élus motivés.**

➤ Assurer un lien entre les différents niveaux de participation

Les plans de paysage présentent un nombre important de structures représentatives : comité de pilotage, comité technique, groupe de suivi, réunion grand public,...

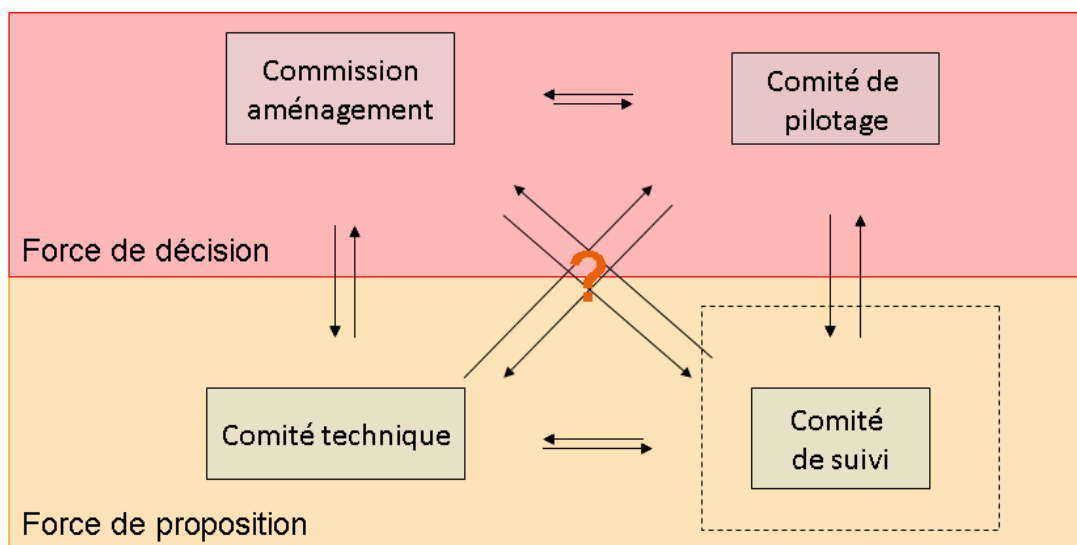


Figure 1 Schéma des structures représentatives

La commission d'élus, souvent appelée « commission aménagement » et le comité de pilotage, sont les deux structures qui ont force de décision. Le comité de pilotage se réunit le plus souvent et est chargé de la validation du plan à chaque étape. Il est en générale composé d'élus (président de l'intercommunalité, vice-président élu à la commission « aménagement »...), de chargés de missions qui assurent le pilotage du projet ainsi que d'autres techniciens de la collectivité qui peuvent avoir un lien avec le projet. A ce comité de pilotage peuvent aussi être présents des chargés de mission paysage de la DDT ou de la DREAL, ainsi que des représentants des conseils régionaux et départementaux. La commission aménagement, composée d'élus intercommunaux intéressés par le sujet, intervient pour valider le diagnostic, les objectifs de qualité paysagère et pour voter le budget alloué à chaque action.

Le comité technique prépare, en générale, les éléments à faire valider par le comité de pilotage. Ce comité réunit, en plus des chargés de mission paysage et de quelques élus, des représentants de la DDT, du conseil général ou départemental, du CAUE et des partenaires techniques en fonction des thématiques abordées (ABF, ONF, CA, CCI, Agence de l'eau, fédération de chasse,...).

Enfin, des espaces de dialogue et d'échange permettent de faire des propositions qui pourront être reprises par les comités technique ou de pilotage. Ces espaces de dialogue peuvent prendre la forme de réunion publique, de groupe de travail et/ou de comité de suivi. Ils regroupent en fonction des plans différents profils d'acteurs : habitants et acteurs socioprofessionnels, mais aussi dans certains cas des élus et techniciens. La constitution d'un comité de suivi n'est pas systématique. Quand il est mis en place, ce comité se réunit du début à la fin de l'élaboration du plan, en apportant ses contributions pour chaque étape. Cette organisation des temps participatifs autour d'un comité de suivi, permet une montée en

compétence des participants les plus motivés par le projet, ce qui facilite ainsi leur prise de position et la formulation de propositions. De plus, ce comité semble améliorer l'appropriation du plan par un public large et permet de s'assurer de son soutien lors de la mise en place du plan d'action.

Entre ces comités et commissions, l'information peut se perdre ou être mal transmise, ce qui a un impact sur la prise en compte de la concertation lors de la décision finale, prise par les élus. Afin d'éviter de susciter un sentiment d'exclusion, **il faut pouvoir réussir à assurer une continuité de l'information entre ces espaces de discussions, de production et pour certains, de décisions.** Aussi faut-il s'assurer qu'il y ait bien de l'échange d'information entre ces instances.

Les connexions peuvent être réalisées par l'intermédiaire de personnes clés, en lien avec plusieurs de ces instances. Ainsi, chez les élus, **nommer un référent** est efficace pour servir de relais entre l'équipe en charge du suivi du plan et les autres élus, souvent regroupés au sein d'une commission type « aménagement ». De même, pour les groupes de suivi ou de travail composés d'habitants, la nomination de délégués est intéressante. Ces délégués, présents lors des autres comités, permettent de faire circuler l'information. Pour cela, **il convient, lors des réunions ou des ateliers de groupe, de laisser aux représentants un temps pour qu'ils puissent faire un retour sur ce qu'il s'est dit et de préparer leurs futures interventions.**

2.2. Mobiliser les compétences

Gérer les relations entre élus, habitants, acteurs socio-économiques, n'est pas toujours simple et peut être source de tensions. Or, créer un climat de confiance entre les maîtres d'ouvrage et les participants est une étape importante de la participation. Pour y parvenir, les animateurs du projet peuvent s'appuyer sur les compétences d'experts en animation et de techniciens capables de parler de sujets précis avec des acteurs.

Par exemple, plusieurs agriculteurs ont regretté l'intervention de personnes qu'ils jugeaient peu qualifiées sur les questions touchant au monde rural. Aussi, considéraient-ils les propositions d'actions qui leur étaient faites avec méfiance et inappropriées.

Sur ce point, outre des compétences en animation de projet, les maîtres d'ouvrage peuvent s'appuyer sur l'ingénierie territoriale existante (CAUE, chambres consulaires,...), pour trouver des relais et démultiplier les actions d'animation ou de sensibilisation. L'objectif est

double, il permet à la fois la capitalisation de connaissances présentes sur le territoire, mais aussi d'accélérer l'appropriation du projet par ceux qui participeront à sa mise en place.

Les compétences clefs d'un animateur

Afin d'assurer au mieux le bon déroulement des temps participatifs, les maîtres d'œuvre doivent, lors de la rédaction de l'appel d'offre pour recruter le bureau d'étude, s'attacher à définir les compétences qu'ils recherchent pour assurer l'animation de la démarche. Voici quelques éléments de compétences nécessaires :

- Une bonne capacité d'écoute et de reformulation
- Capacité à formuler des questions pour aider les participants dans leur réflexion
- Capacité à respecter les points de vue pour éviter les tensions
- Capacité de conduite de réunion

Ce n'est donc pas nécessairement un spécialiste de l'animation qui doit être retenu, mais un professionnel qui possède les compétences présentées ci-dessus.

2.3. Appréhender les relations entre acteurs

Une fois le pilotage défini et les compétences mobilisées, il convient de prévenir l'émergence d'interactions trop conflictuelles qui freineraient la participation. L'idée n'est bien sûr pas d'empêcher les débats et les divergences d'opinions, mais de bien gérer la dynamique de groupe pour permettre un climat qui favorise la prise de parole de tous.

➤ Favoriser un climat de confiance entre les participants

Une étape importante, est donc de réussir à mettre le participant en confiance, afin de faciliter ces prises de paroles. En effet, oser participer lors d'une réunion publique ne va pas de soi. La difficulté relève à la fois de la prise de parole face à un nombre important de personnes souvent mal connues, mais aussi de l'objet « paysage » qui fait appel à la sensibilité de chacun.

Des outils d'animation existent pour favoriser la cohésion des groupes de travail. Tout d'abord, il faut accepter qu'il y ait un temps de mise en confiance entre les participants. Un ou deux ateliers peuvent être nécessaires avant d'arriver à une phase vraiment constructive, permise par une certaine cohésion entre les participants. Ainsi, inciter les participants à être assidus aux réunions et donc favoriser la création d'un « noyau dur », permet d'aider à

l'émergence d'un climat de confiance et d'assurer un suivi. De plus, des temps conviviaux, notamment des repas à la suite d'un atelier peuvent être proposés. Ces repas permettent des registres informels et abaissent les barrières entre les participants. Enfin, les ateliers peuvent être précédés de rapides activités « brise glace » qui vont aider à renforcer la cohésion du groupe⁷. **Ainsi, des outils d'animations et des temps conviviaux, peuvent être mobilisés par les animateurs afin de créer un climat de confiance, propice à la co-construction.**

➤ **S'appuyer sur des médiateurs lors de relations conflictuelles**

Dans certains cas, le PP a été l'occasion de faire se rencontrer autour de la table des acteurs de l'aménagement qui pouvaient entretenir des relations conflictuelles. Pour un plan, des relations étaient tendues entre certains chasseurs, forestiers et agriculteurs pour des raisons de dégâts forestiers, de ravage de culture ou de disparition de haie. Ces acteurs se sont retrouvés autour de la table lors d'un atelier du plan de paysage.

Dans de telles situations, la présence d'un médiateur peut s'avérer utile. Ainsi, l' élu peut assurer le rôle d'arbitre, nécessaire pour permettre une discussion entre forestiers, agriculteurs et chasseurs sur le thème du paysage. De même, afin de désamorcer des tensions entre agriculteurs alternatifs et conventionnels, tout en permettant le débat, certains agriculteurs préconisent l'intervention d'une « *personne qualifiée, qui a une bonne connaissance du monde agricole, mais qui ne soit pas un agriculteur du territoire* ». **Ainsi, réussir à mobiliser une personne externe au débat mais qui en connaît les tenants et aboutissants, permet d'améliorer le dialogue entre certains participants.**

3. S'appuyer sur des outils d'animations et de sensibilisations

Une fois les objectifs du plan de paysage identifiés et les rôles fixés, les équipes d'animateurs peuvent s'appuyer sur des outils d'animation et de sensibilisation pour mener à bien la participation. Ces outils, en fonction de leur nature et du moment de leur utilisation au cours du processus, vont permettre de recueillir les connaissances des participants, aider leur réflexion et accélérer la formalisation d'idées. Ce sont eux qui vont permettre de passer d'une sensibilité personnelle au paysage, propre à chaque participant, à des idées d'actions collectives pour gérer ou aménager le territoire.

⁷ Des exemples d'atelier sont disponibles sur internet. Exemple : <http://www.pedagoform-formation-professionnelle.com/2014/09/debut-d-activite-pedagogique-utiliser-un-brise-glace.html>

Les intercommunalités et les équipes de paysagistes ont développé des outils d'animation adaptés aux différentes phases et objectifs recherchés. Parfois, un même outil peut être utilisé lors des différentes phases. Dans ce cas, sa finalité diffère. Ainsi, la sortie sur le terrain pour observer le paysage, peut être utilisée pour intéresser et sensibiliser les acteurs en phase de diagnostic, pour « *démarrer par l'agréable* ». Utilisée plus loin, elle peut aider à favoriser la prise de conscience, à dégager des orientations et des actions phares.

L'outil doit cependant pouvoir répondre à un objectif précis que s'est fixé l'animateur. En effet, utilisé maladroitement, l'outil peut provoquer des tensions, comme lors de l'utilisation de film au parti pris « alternatif » qui peut irriter certains acteurs. Je vais présenter ici des outils qui ont été mis en place dans les cas d'études et qui peuvent attirer l'attention.

3.1. Les outils pour susciter l'intérêt et faire connaître le paysage

Pour capter l'intérêt du public et l'amener à participer, les porteurs de projet peuvent s'appuyer sur des outils pédagogiques et accessibles à tous.

➤ Les ateliers ou concours photographiques

L'atelier photographique, peut être mobilisé pour susciter l'intérêt du grand public. Ludique et à portée de tous, il est facile à mettre en place puisqu'il nécessite peu de moyens et de supports logistiques. Il consiste en général à poser une série de questions (*ex : décrivez votre territoire à quelqu'un qui habite ailleurs*) auxquelles les participants sont invités à répondre par des photos accompagnées d'un court texte explicatif. Cet atelier permet ainsi d'identifier les



Figure 2 Photographie issue du travail d'étudiants de l'Ecole Nationale Supérieure de la Nature et du Paysage : "Paroles d'habitants"

interprétations que se font les participants du paysage. Cependant, si l'atelier photographique peut être utilisé pour susciter la curiosité du public, d'autres outils sont nécessaires pour permettre aux participants de partir sur de mêmes bases de connaissance du paysage.

➤ L'exposition itinérante



Figure 3 Exposition Itinérante - Plan de paysage de Labastide-Murat, PNR des Causses du Quercy

Les expositions sont de bons outils de communication pour sensibiliser un large public au paysage et au plan de paysage. Elles peuvent être organisées en salle communale, mais leur impact est souvent plus fort lorsqu'elles ont lieu pendant des événements festifs. Enfin, cet outil, qui suscite l'intérêt du public, est aussi l'occasion d'inviter les visiteurs à participer à l'élaboration du plan de paysage.

3.2. *Les outils pour appréhender le paysage*

Pour former de façon générale le public sur le paysage, les visites sur le terrain semblent être très efficaces. Réservées à un public plus restreint, elles permettent aux animateurs d'illustrer leurs propos par des exemples concrets qui sont facilement assimilables par les participants. Ces visites permettaient d'aborder les différentes dimensions du paysage qui pouvaient échapper, à prime abord, au participant.

➤ Le travail cartographique : un outil pour caractériser le paysage



Figure 4 Atelier cartographique - Labastide-Murat, PNR des Causses du Quercy

Des outils spécifiques à la caractérisation du paysage et de ses valeurs ont été développés. Notamment, l'utilisation de carte topographique ou de vue aérienne, a été mobilisée lors de deux plans de paysage. Sans se rendre sur le terrain, ces cartes permettent une vision globale du territoire et d'identifier en groupe, l'ensemble de ses

caractéristiques. Elles permettent de délimiter les unités paysagères, ainsi que d'identifier, par exemple, des lieux où une action en faveur du paysage a été portée.

De plus, associé à une visite sur le terrain, le travail cartographique peut permettre de restituer les échanges qui ont eut lieu lors de la visite.

➤ **La comparaison photographique : un outil pour identifier les évolutions du territoire**

Pour saisir les dynamiques d'évolutions du territoire, une étape indispensable du diagnostic, la méthode la plus couramment utilisée est la comparaison photographique. Cette comparaison s'appuie sur des cartes postales ou de photos aériennes, représentant des paysages du territoire sur différentes période. Elle permet ainsi aux participants de se rendre compte des dynamiques d'évolution du paysage. Le concept peut aussi être décliné sous forme d'exposition (ex : Figure 4).

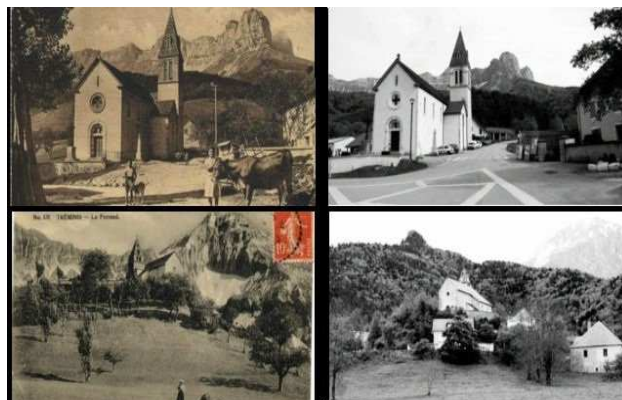


Figure 5 Affiche pour l'exposition Trièvoscope - Dynamique du paysage en deux temps

3.3. Les outils pour permettre aux participants de se positionner face aux enjeux du territoire

Pour faciliter la formulation des aspirations des participants en termes de paysage, les animateurs peuvent s'appuyer sur des supports visuels. Notamment, des photos présentant différents aspects du territoire. Ces photos aident ainsi le participant à définir le paysage auquel il aspire. Pour cela, il peut sélectionner des représentations du territoire, lesquelles selon lui, mériteraient d'être protéger, gérer ou aménager.



Figure 6 Atelier de sélection d'images, Pays Ouest Creuse

De même, des exercices de simulation de projets sont efficaces pour faire s'interroger les participants sur les orientations d'aménagement auxquelles ils aspirent. Par exemple, un exercice fictif d'implantation d'un bâtiment d'élevage peut illustrer les questions qui

concernent l'agriculture et l'urbanisme. Cet exercice est l'occasion de se rendre compte de la complexité d'allier projet de développement et paysage.

Enfin, dans cette phase, les visites de terrains, présentées plus haut, permettent aux participants de mieux visualiser les enjeux et se positionner vis-à-vis de ces derniers.



Figure 7 Sortie sur le terrain, Labastide-Murat, PNR des Causses du Quercy

3.4. Les outils pour la formulation des orientations et la définition des actions

Si, dans les plans de paysage étudiés, le diagnostic paraît être une phase relativement bien maîtrisée, l'élaboration des orientations et la formulation d'actions sont quant à elles, des étapes plus laborieuses. En effet, le diagnostic fait surtout appel au ressenti, au vécu et aux connaissances, tandis que la définition d'actions demande une dimension plus créative. Or, la culture des individus et les compétences disponibles sont encore, dans ce domaine, au balbutiement. Comment alors, réussir à faire produire le participant ?

➤ Les jeux de rôles pour envisager des orientations

Des ateliers sous forme de jeu peuvent aider les participants à s'approprier le projet et à formuler de possibles orientations et actions. Les jeux de rôles notamment, en demandant aux participants de se mettre dans la peau de touristes fictifs par exemple, leur permet de voir apparaître des difficultés qu'ils ne perçoivent plus dans leur vie de tous les jours.

Ainsi, les jeux de rôle permettent une meilleure prise de conscience des enjeux paysagers et facilitent par-là, la formulation d'objectifs de qualité paysagère.

➤ Utiliser l'exemple d'autres plans de paysage pour inspirer des actions

Pour faciliter l'émergence d'idées d'actions, les animateurs peuvent utiliser des exemples tirés d'expérience d'autres plans de paysage. Ces exemples permettent aux participants de se rendre compte de la nature des actions qui sont réalisables et peuvent être mises en place. L'exemple, semble donc être efficace pour aider les participants à formuler des actions.

➤ Des ateliers thématiques pour préciser les actions

Outre les jeux et les échanges qui permettent d'inspirer les participants, les ateliers thématiques portant sur l'eau, l'agriculture, le tourisme, l'urbanisme sont utilisés pour définir plus précisément les orientations et envisager des actions. En effet, ces ateliers permettent en général de regrouper des personnes compétentes sur le sujet, qui se sentent concernées. Enfin, le format plus intimiste des ateliers est lui aussi bénéfique. Des ateliers très opérationnels, sur des cas paysagers précis permettent de prendre plus de temps pour chaque orientation et d'en approfondir le contenu. Ces ateliers sont donc particulièrement adaptés à la phase d'action, lorsque les compétences « d'experts du territoire » sont nécessaires pour définir avec précision des actions. Cependant, il semble préférable d'éviter leur utilisation plus tôt dans le plan, afin de permettre une vision transversale des enjeux que rencontre le paysage.

Tous ces outils permettent aux participants de s'approprier le concept du paysage et les enjeux d'une politique paysagère. Ils permettent aussi de favoriser l'émergence d'idées d'action. Lors de la réalisation du document d'action, toutes ces idées ne seront pas prises en compte mais aideront à la formulation de solutions réalisables. Ainsi, pour éviter la déception de certains participants face au résultat final, il est important que chaque choix soit justifié par les prestataires ou les maîtres d'ouvrage. Un temps auprès des participants où il leur est expliqué les raisons du maintien de certaines idées et de l'abandon d'autres est donc primordial pour clore la phase d'élaboration du plan et entamer la mise en œuvre.

Conclusion

Réussir à passer à la phase de mise en œuvre est l'un des enjeux majeurs d'un plan de paysage. Or, une étude⁸ de 2006 sur les plans de paysage montrait qu'un grand nombre d'entre eux n'était souvent pas suivi d'action. Face à ce risque, la participation paraît être un levier puissant pour la mise en œuvre et la pérennité des plans de paysage. La concertation permet par ailleurs d'apporter des connaissances sur le paysage et de stimuler l'émergence d'idées d'action. Enfin, comme l'ont montré certains cas étudiés, la concertation permet de faciliter le dialogue entre élus, habitants et aménageurs du territoire, lequel a des conséquences qui vont au-delà de la gestion des paysages.

⁸ Folinais C., (2006). **Plans de paysage : éléments de bilan**, rapport de fin d'études pour l'obtention du diplôme des Sciences Horticoles approfondies, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 106p.

Seulement, cette participation des citoyens dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques du paysage est un processus encore émergent qui rencontre des difficultés.

L'un des principaux obstacles à la participation demeure l'intérêt du public et son engagement dans le processus. Une communication claire, portant à la fois sur l'objectif du plan et sur la participation, est donc indispensable pour mobiliser le public.

Une fois les acteurs motivés, organiser leurs interactions est un autre enjeu essentiel au bon déroulement de la concertation. Pour cela les porteurs de projets doivent s'attacher à mettre en place un système de pilotage cohérent et transparent. Ils doivent ainsi répartir chaque acteur au sein de divers comités (de pilotage, de suivi...) et s'attacher à définir où ont lieu les discussions/propositions et les décisions. De plus, ils peuvent s'appuyer sur les compétences d'experts du territoire et de la communication. Au-delà de cette répartition formelle des rôles et des compétences, il faut être capable d'identifier les relations plus informelles qui peuvent se former lors de tels processus collaboratifs et ainsi de permettre l'émergence d'un climat de confiance, propice à la production.

Enfin, pour réussir à faire produire ces participants, les professionnels du paysage, de l'animation et les collectivités, ont développé un panel d'outils d'animation. Leur utilisation dépend des objectifs recherchés par les animateurs et du profil des participants. Ces outils, dans leur diversité, permettent alors aux participants de s'approprier le concept de paysage et les enjeux d'une politique paysagère, mais aussi de formaliser des orientations et des idées d'actions.

Pour conclure, il a été présenté ici des pistes pour améliorer la participation lors de l'élaboration des plans de paysage. Il convient cependant de souligner l'importance de préparer la participation pour la phase de mise en œuvre. Ainsi, lorsque des habitants ou des acteurs socioprofessionnels du territoire sont sollicités, les maîtres d'ouvrages doivent anticiper leur rôle dans la mise en œuvre ultérieure du projet. Auront-ils un rôle d'évaluation ? Seront-ils des acteurs relais, en charge de la déclinaison locale des actions ? Au-delà de l'élaboration du plan de paysage, il est donc indispensable d'anticiper la mise en œuvre en lien avec les différentes parties prenantes.

Remerciement à :

