

Une autre vie s'invente ici



# La plus-value des Parcs naturels régionaux dans la mise en œuvre des plans de paysage

Février 2026



Pnr des Volcans d'Auvergne



Pnr de Chartreuse



Pnr du Liradois-Forez

# ÉTUDE





**Philippe Gamen,**  
Président délégué de la Fédération des  
Parcs naturels régionaux de France et  
Président du Parc naturel du Massif  
des Bauges

## Le Plan de paysage, un choix politique pour les territoires

Dans un contexte de transitions multiples et parfois concurrentes, le paysage constitue pour les Parcs naturels régionaux un point d'entrée politique essentiel. Il est à la fois un cadre de lecture, un levier d'action et un bien commun. Commencer par le paysage ne relève pas d'une approche esthétique ou symbolique, mais bien d'un choix politique structurant pour conduire les politiques publiques territoriales, en articulant développement, préservation et qualité du cadre de vie. Dans les Parcs naturels régionaux, le paysage est la traduction visible du projet local. Ce projet consiste à répondre aux besoins des habitants à partir des ressources propres au territoire, dans une logique de cohérence, de sobriété et de responsabilité. Il engage des choix d'aménagement, des arbitrages et des trajectoires de long terme, qui appellent des outils capables de dépasser les approches sectorielles et de produire une vision partagée et opérationnelle.

C'est dans ce cadre qu'est née l'idée de cette étude, à la suite d'un échange avec le bureau des paysages et de la publicité, et d'une interrogation commune sur les critères permettant de définir les qualités d'un plan de paysage, au sens plein du terme. Autrement dit, qu'est-ce qui fait qu'un plan de paysage devient un véritable outil d'action publique, au service des élus, des collectivités et des habitants.

Pour y répondre, la Fédération des Parcs naturels régionaux de France a engagé cette étude et confié sa réalisation à la paysagiste Estelle Carlier, en partenariat étroit avec la Fédération. Elle s'appuie sur un questionnaire adressé aux Parcs naturels régionaux ainsi que sur des entretiens individuels approfondis.

Les résultats montrent clairement que le plan de paysage permet de déployer, à l'échelle intercommunale, des objectifs de qualité paysagère concrets et opérationnels. Ces objectifs de qualité paysagères sont une composante des chartes de Parcs naturels régionaux et peuvent être représentés au plan de Parc. Ils irriguent l'ensemble des grandes transitions à l'œuvre dans les territoires, qu'il s'agisse de l'énergie, de la biodiversité, du renouvellement urbain, de la maîtrise de l'espace ou de la qualité du cadre de vie. Ils s'inscrivent dans des démarches outillées, notamment à travers des observatoires photographiques du paysage et des atlas de paysage, qui rendent lisibles les évolutions et les choix dans le temps.

Au-delà des outils, les Parcs soulignent l'intérêt majeur du plan de paysage comme cadre de gouvernance. Il favorise le dialogue entre élus, techniciens et habitants, permet de partager les enjeux, de rendre visibles les fragilités du territoire et de définir collectivement une trajectoire fondée sur des objectifs de qualité paysagère réalistes, partagés et durables.

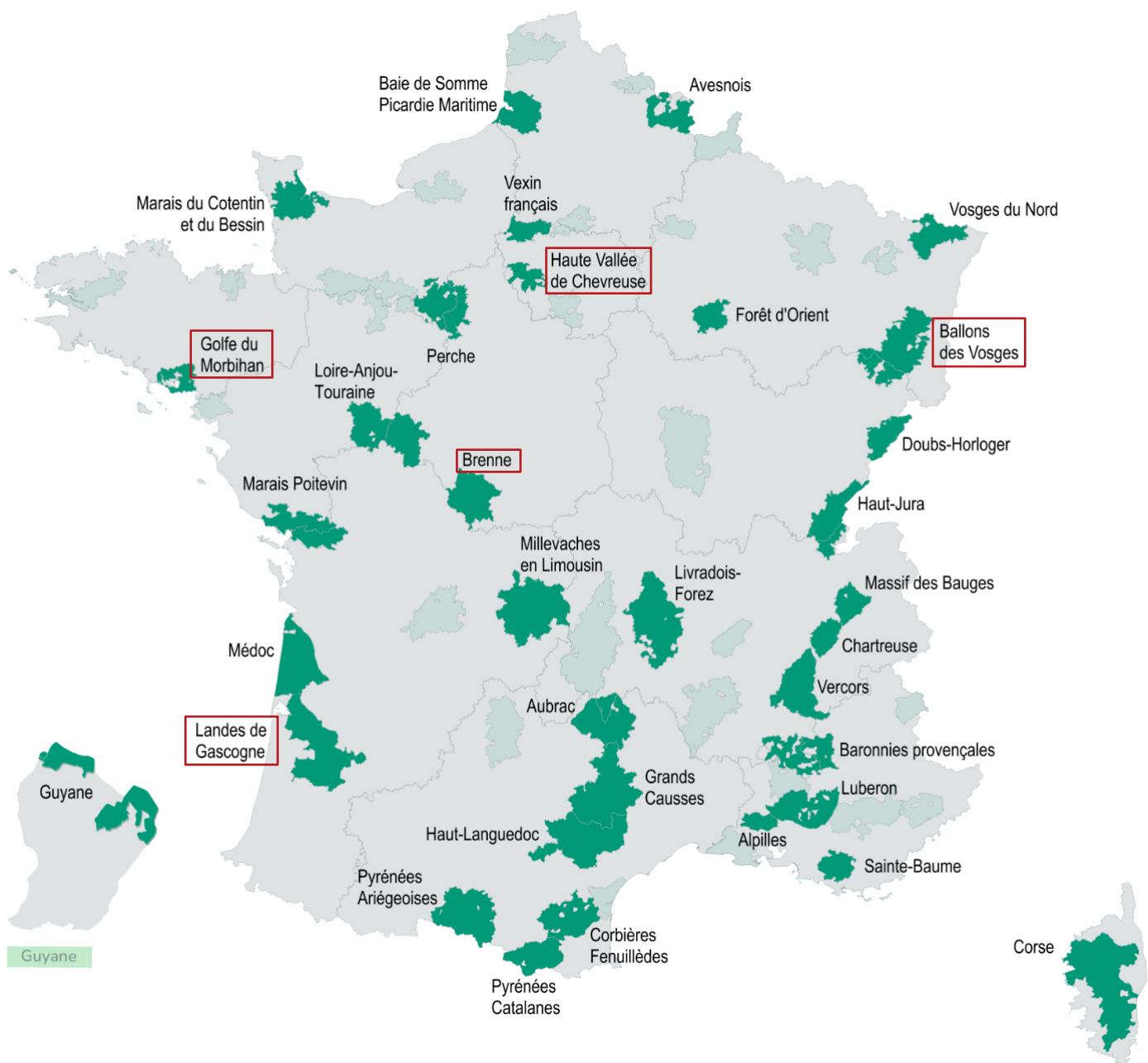
Cette étude met ainsi en évidence qu'au sein d'un Parc naturel régional, le plan de paysage constitue un socle de l'action publique territoriale. Il garantit à la fois la capacité d'agir, la préservation des patrimoines et l'accompagnement du développement, dans une logique d'intérêt général et de responsabilité collective.

# SOMMAIRE

<b>Édito</b>	<b>2</b>
<b>L'enquête : 35 Parcs contributeurs et 5 zooms complémentaires</b>	<b>5</b>
<b>Caractéristique des Plans de paysage dans les Parcs naturels régionaux</b>	<b>6</b>
Zoom sur le Parc naturel régional des Landes de Gascogne, un Plan de paysage qui évolue avec les problématiques du territoire	8
<b>Le rôle et la plus-value des Parcs dans les Plans de paysage</b>	<b>10</b>
Zoom sur le Parc naturel régional des Ballons des Vosges, une démarche paysagère longue qui épouse la maille territoriale	12
<b>Les enjeux des Parcs concernant les Plans de paysage</b>	<b>14</b>
Zoom sur le Parc naturel régional du Golfe du Morbihan, impliquer les acteurs pour fédérer autour du paysage	16
Zoom sur le Parc naturel régional de la Brenne, faire le lien avec d'autres outils et avec les documents d'urbanisme	22
<b>Les Plans de paysage à volet thématique</b>	<b>24</b>
Zoom sur le Parc naturel régional de la Haute-Vallée de Chevreuse, précurseur dans les Plans de paysage biodiversité	28
<b>Conclusion : le paysage, levier des transitions adaptées au projet local</b>	<b>30</b>

# 35 Parcs naturels régionaux contributeurs

## 5 zooms complémentaires



# L'enquête : 35 Parcs contributeurs et 5 zooms complémentaires

## Pourquoi mener une enquête sur les Plans de paysages ?

Avec les Observatoires Photographiques du paysage et les Atlas, les Plans de paysages font partie des outils opérationnels permettant au paysage de prendre part au projet local et de participer concrètement à la connaissance et à l'amélioration du cadre de vie. Depuis 2013, les Plans de paysages sont au cœur de la politique française des paysages. Ils ont pour objectif de « définir un projet de territoire par le prisme intégrateur du paysage » en considérant que celui-ci est dynamique, transversal et en lien avec les pratiques territoriales. Le paysage se doit ainsi d'être abordé en lien avec l'ensemble des composantes du projet de territoire local, à savoir l'alimentation, l'habitat, la mobilité, la gestion des ressources naturelles, etc. afin de répondre aux besoins des habitants à partir des ressources du territoire. Pour répondre à ces différents enjeux interdisciplinaires, le Plan de paysage est un outil opérationnel, participatif, avec une attention forte portée sur la gouvernance afin d'impliquer un maximum d'acteurs et d'habitants.

Au sein des Parcs naturels régionaux, le paysage se définit comme un préambule autant qu'une résultante du projet local. En 2023, trois Parcs ont été lauréats de l'appel à projet et sept autres territoires se situent au sein d'un Parc, ce qui prouve l'intérêt que le réseau porte à ce sujet. L'enjeu pour le réseau des Parcs est donc bien de s'approprier les Plans de paysage pour en faire des outils efficaces au service de leurs projets locaux. Pour cela, il semble essentiel aujourd'hui de questionner les Plans de paysage déjà portés par les Parcs, de relever les bonnes pratiques, les retours d'expériences mais aussi les freins rencontrés à chacune des étapes de diagnostic, formulation des objectifs de qualité paysagère et de mise en œuvre d'un programme d'action. Poser la question de l'efficacité des Plans de paysages au sein des Parcs naturels régionaux permettra en outre de mettre en avant la plus-value de ces territoires spécifiques par rapport au reste du territoire national. Cette étude entend apporter un regard complémentaire aux réflexions en cours à propos de la nécessité d'un maillage national des Plans de paysage.

## Méthodologie : du questionnaire à la monographie

Afin de répondre aux objectifs de cette étude, une enquête qualitative a été menée grâce à un questionnaire co-construit entre les chargés de mission de la Fédération des Parcs et la paysagiste-concepteur en charge de l'étude. Les réunions du comité de suivi, composé des chargés de mission des Parcs volontaires, de l'Office français de la Biodiversité pour le volet biodiversité et de l'Agence de la transition écologique pour le volet énergie, ont ainsi permis d'approfondir et de préciser le questionnaire.

L'enquête, composée d'une dizaine de questions, pour la majorité ouvertes, a ensuite été diffusée aux Syndicats Mixtes de Parcs. Les réponses ont fait l'objet d'une analyse qualitative et d'une mise en tendance afin de mettre en exergue les principaux enjeux liés à la mise en œuvre de Plans de paysage au sein des Parcs naturels régionaux. La mise en tendance des résultats permet de dégager des pistes de réflexions pour mettre en valeur les actions des Parcs naturels régionaux en faveur des paysages de qualité et pour améliorer l'efficacité de ces actions par la compréhension collective des freins existants et des solutions d'ores et déjà mises en œuvre.

Une enquête complémentaire a été menée auprès cinq Parcs afin d'appuyer les propos par des exemples concrets et inspirants. Ainsi, les Parcs naturels régionaux de la Brenne, des Ballons des Vosges, des Landes de Gascogne, de la Haute-Vallée de Chevreuse et du Golfe du Morbihan, ont été collectivement choisis dans cet objectif, donnant lieu à des entretiens individuels avec les personnes en charge des Plans de paysage.

Au total, 35 Parcs ont répondu au questionnaire, 74% des répondants étant des chargés de mission paysage ou des responsables de pôles. De plus, 69% d'entre eux portent ou ont pour objectif de porter des Plans de paysage dans les prochaines années.

# Caractéristique des Plans de paysage dans les Parcs naturels régionaux

## Le paysage au cœur de l'ADN des Parcs naturels régionaux

L'article 2 de la loi paysage de 1993 énonce que les Parcs naturels régionaux *"constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel..."*.

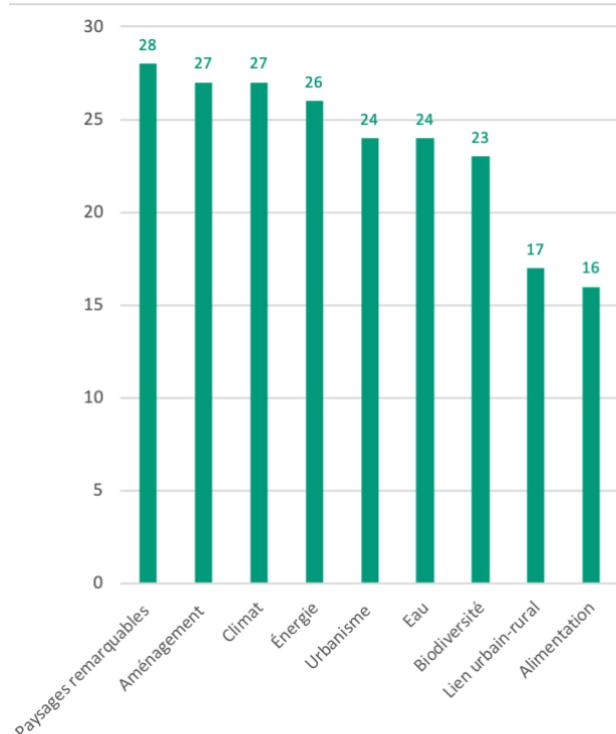
Le paysage est en effet un élément essentiel dans la démarche des Parcs naturels régionaux. Ainsi, ceux-ci lui attribuent un certain nombre de propriétés. Parmi elles, revient notamment sa capacité à être un vecteur d'attachement et de dialogue sur les territoires, en particulier sur des questions sensibles en lien avec l'aménagement du territoire (développement des énergies renouvelable, affichage publicitaire ou préservation des espaces naturels agricoles et forestiers par exemple). Parce qu'il est identitaire, transversal et perçu au quotidien par les habitants, le paysage cristallise en effet de nombreux enjeux, qu'il rends perceptible. Il est donc un préambule à tout projet d'aménagement au sein des Parcs naturels régionaux et une résultante de l'ensemble des actions qu'ils mettent en œuvre et qui influencent directement la qualité du cadre de vie des habitants. Le paysage apporte une vision cohérente et dynamique des territoires, il révèle de plus les interactions entre les choix politiques, les pratiques et les milieux. Les paysages sont vivants et évoluent avec les pratiques et les partis pris en matière d'aménagement du territoire. Au sein des Parcs, leur qualité est reconnue, ce qui montre un engagement des syndicats mixtes dans cette démarche qualitative.

*« Le paysage est un lien fort entre les habitants, il cristallise énormément des patrimoines et des ressources à préserver et sur lesquels s'appuyer pour définir un développement respectueux »*

PNR de Millevaches en Limousin

## Le Plan de paysage, un outil qui s'adapte aux besoins du territoire

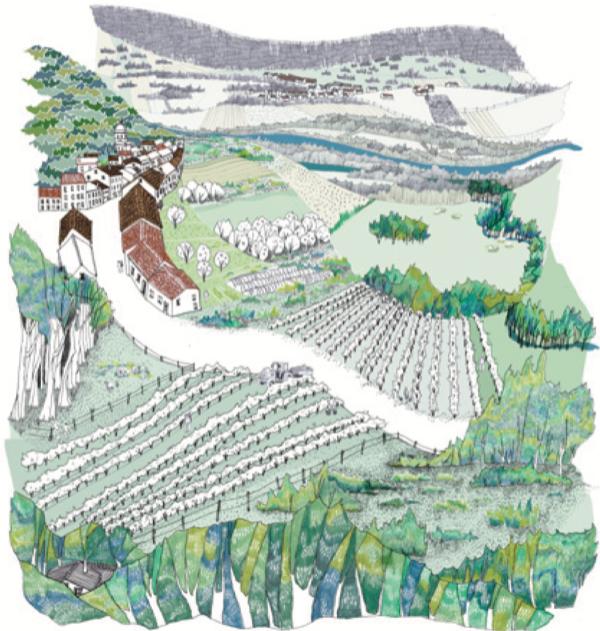
Certains Parcs portent des démarches anciennes de Plans de paysage, comme les Ballons des Vosges (1993) ou le Vexin français (1995). Cependant, on note une accélération de l'engagement du réseau des Parcs dans les démarches de Plans de paysage à partir de 2017, soit, quelques années après le premier appel à projet lancé par le Ministère de la transition écologique (2013). Les Parcs s'approprient cet outil et le mettent en œuvre en fonction de leurs enjeux transversaux, qui peuvent y associer les thématiques des sites remarquables, de l'aménagement, du climat ou encore de l'énergie (graphique 1). Cet outil leur permet de développer une vision sensible, qualitative et transversale de ces enjeux et de les mettre en débat dans une démarche prospective liant évolutions paysagères et pratiques humaines.



Graphique 1 : Thématiques liées aux Plans de paysages dans les Parcs naturels régionaux.

*« Le Plan de paysage pour donner des perspectives, des projections. Un projet partagé où les acteurs s'y retrouvent et qui donne envie à tous. »*

Ainsi, il n'existe pas de Plans de paysage « type », mais seulement des démarches au service de projets de territoire. Les échelles sont donc variées, avec plus de la moitié des Parcs répondant définissant leurs Plans de paysage à une échelle géographique comme les vallées, unités paysagères, massifs forestiers, etc. et plus d'un quart à une échelle communale. Les financements sont aussi divers, liés à l'appel à projets ministériel (30 000 euros), mais aussi à un autofinancement important de la part des syndicats mixtes, en particulier par les temps d'agents mobilisés dans la démarche. Des financements complémentaires (Fonds Vert, Collectivités départementales, Régionales et locales) complètent souvent les projets afin de leur donner une plus large ampleur.



© Omnibus - CC Madet Moselle / Pnr Lorraine



Village de Mandailles, vallée du Lot

© Pnr de l'Aubrac



© Agathe Mériaux - Rochefort-Samson (Pnr du Vercors)



Pnr du Doubs-Horloger

© Océane Vincent



© Agathe Mériaux - Plaine de Die (Pnr du Vercors)

# Zoom sur le Parc naturel régional des Landes de Gascogne, un Plan de paysage qui évolue avec les problématiques du territoire

Entretien avec Kévin Danieau, responsable du pôle urbanisme et paysage et Loïc Antunes, chargé de mission paysage

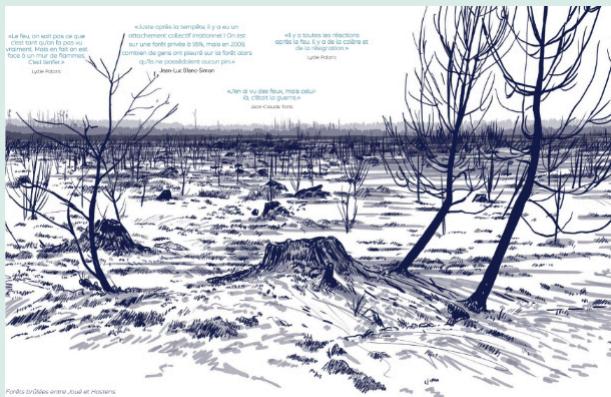
Le Parc naturel régional des Landes de Gascogne porte depuis 2023 un Plan de paysage Transition énergétique et environnementale "l'arbre feuillu et les énergies renouvelables". L'ambition initiale du Parc était de terminer son Plan de paysage 1 an avant de lancer le processus de renouvellement de la Charte de Parc afin que celle-ci bénéficie de la dynamique paysagère mise en place en interne, avec les partenaires et avec les collectivités.

## Engager un dialogue avec les acteurs du territoire

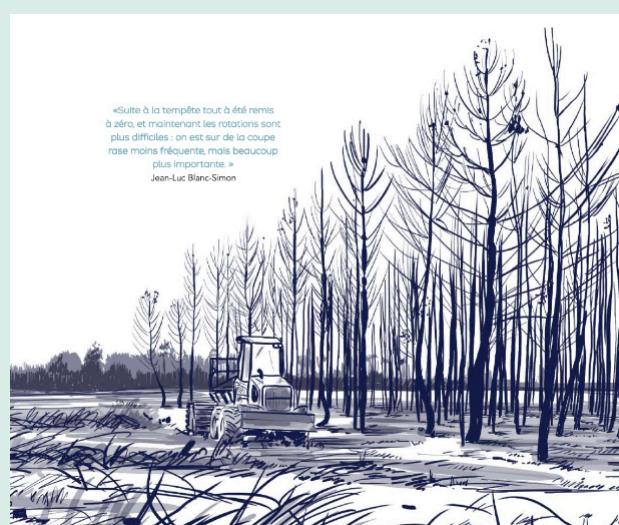
A l'origine de la démarche, l'intérêt du Parc se porte sur le développement des énergies renouvelables et leur impact sur les milieux, en particulier les chênes en lisières ou les boisements mixtes, intéressants pour la production de biomasse ou de pelés. Les constats étaient à la fois la pression sur les parcelles jusque-là non plantées et exploitées, le vieillissement de la strate arborée confrontée aux aléas climatiques, ainsi qu'une baisse de la sensibilité des populations envers l'arbre dans le tissu urbain.

Suite aux incendies de 2022, la Région entend travailler sur la gestion des risques et propose au Parc d'intégrer la thématique des incendies en lien avec la forêt dans son plan de paysage. Elle montre l'intérêt de la Région pour l'outil Plan de paysage et plus globalement pour la démarche paysagère, possible grâce à son implication et sa sensibilisation depuis le début de la démarche. L'enjeu est de faire de l'anticipation du risque une source de projet de paysage.

*« c'est un écho hyper positif, parce que ça nous révèle un intérêt et une bonne compréhension de la démarche paysagère dans l'appréhension du risque incendie et du feuillu. Ce qui n'était pas le cas initialement. »*



Cette nouvelle thématique, correspondant à un enjeu majeur du territoire, a ainsi été intégrée après la phase de diagnostic, en profitant d'un changement de bureau d'étude. Le cahier des charges a ainsi pu être adapté pour renforcer cette thématique du risque et choisir un bureau d'étude pertinent sur cette compétence. L'ajout de cette thématique a de plus été l'opportunité d'une augmentation de l'enveloppe financière de la seconde phase (+ 20 000€), donc de son ambition. En termes méthodologiques, cette possibilité était envisageable car le diagnostic était inscrit en tranche ferme dans le cahier des charges alors que les autres phases (objectif de qualité paysagère et plan d'action) étaient en tranche optionnelle, afin de laisser le temps aux Parcs de trouver des financements complémentaires.



## Une animation partenariale en interne pour créer une dynamique

Dans le cadre du Plan paysage, le Parc a choisi de se doter d'une ingénierie spécifique et a embauché un paysagiste, consacré au suivi, à l'animation et à des contributions en complément du prestataire. De plus, le Parc, avant même le démarrage du Plan de paysage, a monté un groupe de travail en interne avec l'ensemble des équipes du Parc, afin de présenter le Plan de paysage. Ce groupe de travail était invité à se réunir à chaque étape de la démarche afin de donner son avis, de tester les méthodes et de travailler certains sujets en amont. Ces ateliers pluridisciplinaires (10 à 15 personnes présentes) permettent de créer une dynamique au sein du Parc, d'ouvrir le champ des réflexions et d'orienter ses attentes auprès du prestataire.

Un groupe de travail avec les partenaires, composé des départements, des communautés de communes, de l'ADEME, de la Région, de la DREAL, des structures porteuses de Plans Climat-Air Energie, est aussi régulièrement réuni. Certains sites pilotes ont ainsi été choisis parce qu'ils faisaient l'objet de précisions particulières au PCAET. Le Plan de paysage peut de plus apporter des compléments lors des révisions de Schéma de cohérence territorial, afin de nourrir et de consolider leur projet.

Les Objectifs de qualité paysagère ont été spatialisés sur des sites pilotes thématiques, choisis avec les partenaires, et en particulier avec les Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR). Chacun des 6 PETR abrite ainsi un site pilote qui fera l'objet de scénarios, au fil de l'eau, intermédiaire et prospectif qui représentent des gradations différentes de prise en compte de la démarche paysagère. Bien que chaque site soit thématique, un travail de croisement est ensuite effectué.

L'enjeu de ce travail partenarial est de créer un noyau dur autour des questions paysagères, en impliquant au maximum les acteurs. Par exemple, pour les Objectifs de qualité paysagère et le plan d'action, un tableau partagé a été diffusé auprès de l'ensemble des partenaires pour les inciter à partager la démarche et à mobiliser les acteurs pertinents.

*“On est vraiment dans l'idée de pouvoir s'intégrer dans un tissu partenarial et politique, de ne pas faire les choses de notre côté. L'idée c'est vraiment se mêler et s'imbriquer dans les démarches.”*

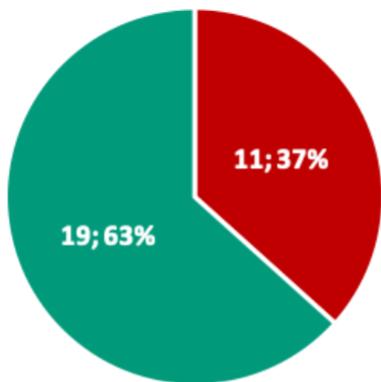
**Budget** : 90 000 euros dont 30 000 euros pour le diagnostic et 60 000 euros pour le projet stratégique et le plan d'action



# Le rôle et la plus-value des Parcs dans les Plans de paysage

## Le Plan de paysage comme outil pour appuyer les Parcs dans leurs ambitions

Bien que l'appel à projets Plan de paysage du Ministère de la transition incite les Parcs à s'engager dans cette démarche, pour la majorité des Parcs répondants (63%), les Plans de paysages font partie d'une stratégie globale en lien avec la Charte de Parc, avant d'être une opportunité liée à un financement ou un projet particulier du territoire.



- Opportunité ou enjeu particulier du territoire
- Stratégie globale en lien avec la Charte de Parc

Graphique 2 : Motivation des Parcs à engager des Plans de paysage

Les Plans de paysage portés par les Parcs peuvent notamment servir d'appui au renouvellement de leur Charte, en produisant des données liées à la connaissance du territoire, en actualisant et en approfondissant le diagnostic paysager, mais aussi en proposant, via les objectifs de qualité paysagère, des lignes directrices pour définir les ambitions du Parc. A ce titre, ils sont parfois directement intégrés aux Chartes. De manière générale, ils provoquent des moments de dialogues intéressants pour alimenter les réflexions des Parcs et leur projet local.

Ils peuvent de plus, à l'échelle locale, proposer un éclairage sur un territoire ou un enjeu spécifique (ressource en eau, agriculture, incendies, etc.), jouant alors un rôle de déclinaison territoriale des Chartes. Enfin, sur le temps long, les Plans de paysage participent à l'animation des Chartes en alimentant le dialogue territorial et en donnant lieu à des actions concrètes pour rendre celles-ci opérationnelles.

## Les Parcs naturels régionaux : des structures pertinentes pour mener une démarche paysagère

*« La plus-value d'un Plan de paysage porté par un Parc est de pouvoir porter un projet visionnaire multithématisques, en intégrant l'enjeu paysager à une échelle pertinente et en apportant de la transversalité au sein des politiques se partageant compétences et frontières administratives, et de pouvoir être reconnu par les divers acteurs partenaires mobilisés »*

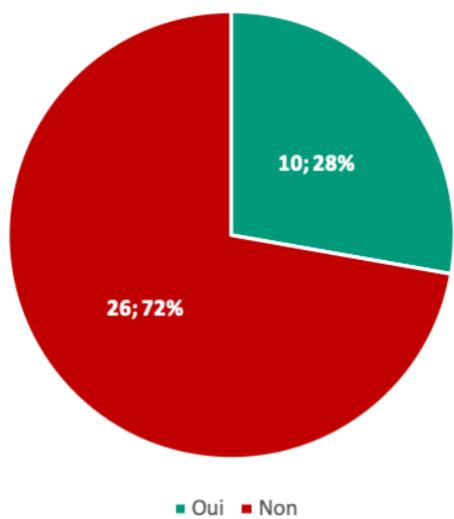
PNR du Luberon

Le réseau des Parcs, de par son expérience, sa présence sur le terrain et la poursuite d'une logique d'expérimentations continue en faveur des transitions, est conscient de sa pertinence pour porter, mettre en œuvre et animer des Plans de paysage. Les Parcs sont des acteurs reconnus sur les territoires, ils sont parmi les seuls établissements publics que la loi identifie pour la protection et la gestion des paysages. Leur plus-value se joue ainsi à différents niveaux.

Dans un premier temps, les Parcs étant des structures pérennes, ils gardent une mémoire des Plans de paysage successifs et se servent de leurs retours d'expériences pour mener des démarches efficaces, éviter les écueils et capitaliser les données. Cette temporalité favorise une projection sur le long terme en lien avec un développement territorial durable, indépendante des échéances électorales. Les Parcs possèdent

de plus une vision globale et transversale de leur territoire, qui leur permet de prendre du recul sur les enjeux et les questionnements inhérents aux lieux, au-delà des limites administratives. Cette transversalité se retrouve au sein des équipes de Parc, dans leurs compétences complémentaires (forêt, énergie, agriculture, urbanisme, tourisme ...).

Ensuite, les Parcs possèdent des savoir-faire reconnus en matière d'animation territoriale. Ils sont capables de mobiliser tout type d'acteurs et de financements pour mettre en œuvre des projets impliquant différents partenaires, avec une mutualisation des enjeux et des moyens. Ils sont finalement capables, en théorie, d'animer la démarche sur le long terme, même après la fin du Plan de paysage en lui-même, pour mettre en œuvre les actions, les faire évoluer en fonction du contexte territorial, et poursuivre les réflexions. Les Parcs sont, en outre, régulièrement au contact des acteurs, et en particulier des élus, avec qui ils peuvent engager des transformations territoriales en faveur des paysages. En pratique, cette continuité pose certaines questions qui seront abordées par la suite.



Graphique 3 : Articulation des Plans de paysage sur le territoire

Bien que les Parcs naturels régionaux mènent et animent de nombreux Plans de paysage, ceux-ci sont peu articulés entre eux pour alimenter une cohérence globale ou couvrir l'ensemble de leur territoire (graphique 3). Cette articulation se fait tout de même dans certains Parcs, en particulier lorsque les Objectifs de qualité paysagère d'un Plan de paysage énoncent le besoin d'en produire d'autres. Il est de plus à noter que certains Parcs, en particulier celui des Ballons des Vosges font du Plan de paysage un outil pour développer la culture paysagère au sein de leur périmètre et ainsi alimenter une dynamique globale dans ce domaine.



Pnr des Baronnies provençales



Sortie découverte dans le Pnr de Corse

# Zoom sur le Parc naturel régional des Ballons des Vosges, une démarche paysagère longue qui épouse la maille territoriale

Entretien avec Frédéric Schaller, chargé de mission paysage

Le Parc naturel régional des Ballons des Vosges compte parmi les premiers à avoir mis en place des démarches paysagères de type Plans de paysage sur son territoire. Depuis plus de 30 ans, il développe et soutient une culture du paysage à travers une démarche engagée et partenariale. En effet, dès 1993, le Parc, à la demande des élus, prend en main les problématiques fortes du territoire par l'entrée paysage. Sur les territoires les plus engagés, cette démarche ne s'est jamais arrêtée depuis 30 ans.

*On avait la chance d'avoir de gros problèmes mobilisateurs avec la fermeture des paysages et les friches industrielles qui était vraiment vécue par tout le monde dans les territoires. Naturellement les acteurs étaient amenés à se dire : "il faut qu'on bouge". Donc on avait des problématiques accrocheuses qui permettaient d'ouvrir la porte du paysage en commun."*

Aujourd'hui, les problématiques d'urbanisme durable, de transition énergétique ou encore d'adaptation au changement climatique constituent une nouvelle entrée pour réactualiser les Plans de paysages anciens.

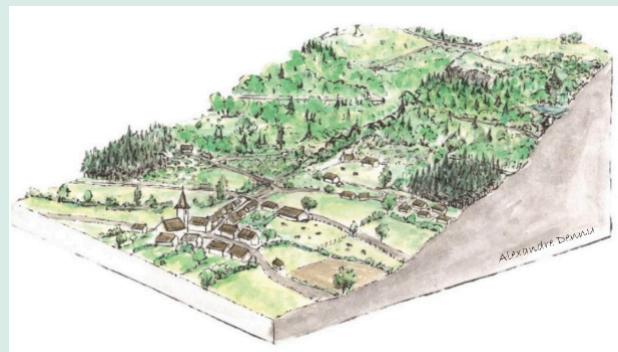
## Le paysage comme méthode

Au sein du Parc, le paysage est aujourd'hui considéré comme une méthode plutôt qu'une finalité, comme une approche permettant de croiser toutes les thématiques. L'intérêt de la démarche paysagère est ainsi reconnu par l'ensemble des services, régulièrement impliqués dans celle-ci comme ressource ou appui opérationnels. La force du Parc réside donc dans la transversalité au sein d'une équipe pluridisciplinaire.

*"Le paysage est devenu tellement transversal chez nous que tout le monde en fait et personne n'en fait".*

Pour en arriver là, cette méthode a évolué au fil du temps. Les Plans de paysage étaient d'abords portés par les techniciens en interne, puis confiés à des bureaux d'études, le Parc conservant un rôle d'accompagnement. Enfin, des techniciens des collectivités, embauchés spécifiquement dans le cadre des plans paysage, prirent le relais sur les territoires et le Parc jouaient davantage un rôle de mise en réseau. Au plus fort de la démarche, jusqu'à 170 techniciens alimentaient ce réseau de partenaires. Le Parc jouait un rôle important d'animation de réseau en proposant des formations, des partages d'expériences, un

centre de ressources, etc. Après avoir financé directement les premières études et actions, les subventions des partenaires ont pris le relais afin que chacun des territoires puisse mener son Plan de paysage dans les meilleures conditions. Des "contrats pour le paysage", co-financés par l'État, la Communauté de communes, la Région et le Département, assuraient la mise en œuvre grâce à des programmes d'actions prioritaires à trois ans. Cette contractualisation permettrait également de cibler les appuis pluridisciplinaires de l'équipe technique du Parc. L'animation de réseau nécessitait cependant un temps important en regard de celui à dédier aux autres missions. Le Parc choisit donc, en 2018, de continuer à accompagner les acteurs mais sans poursuivre cette animation.



## Entre échelle d'action intercommunale et échelle du Parc

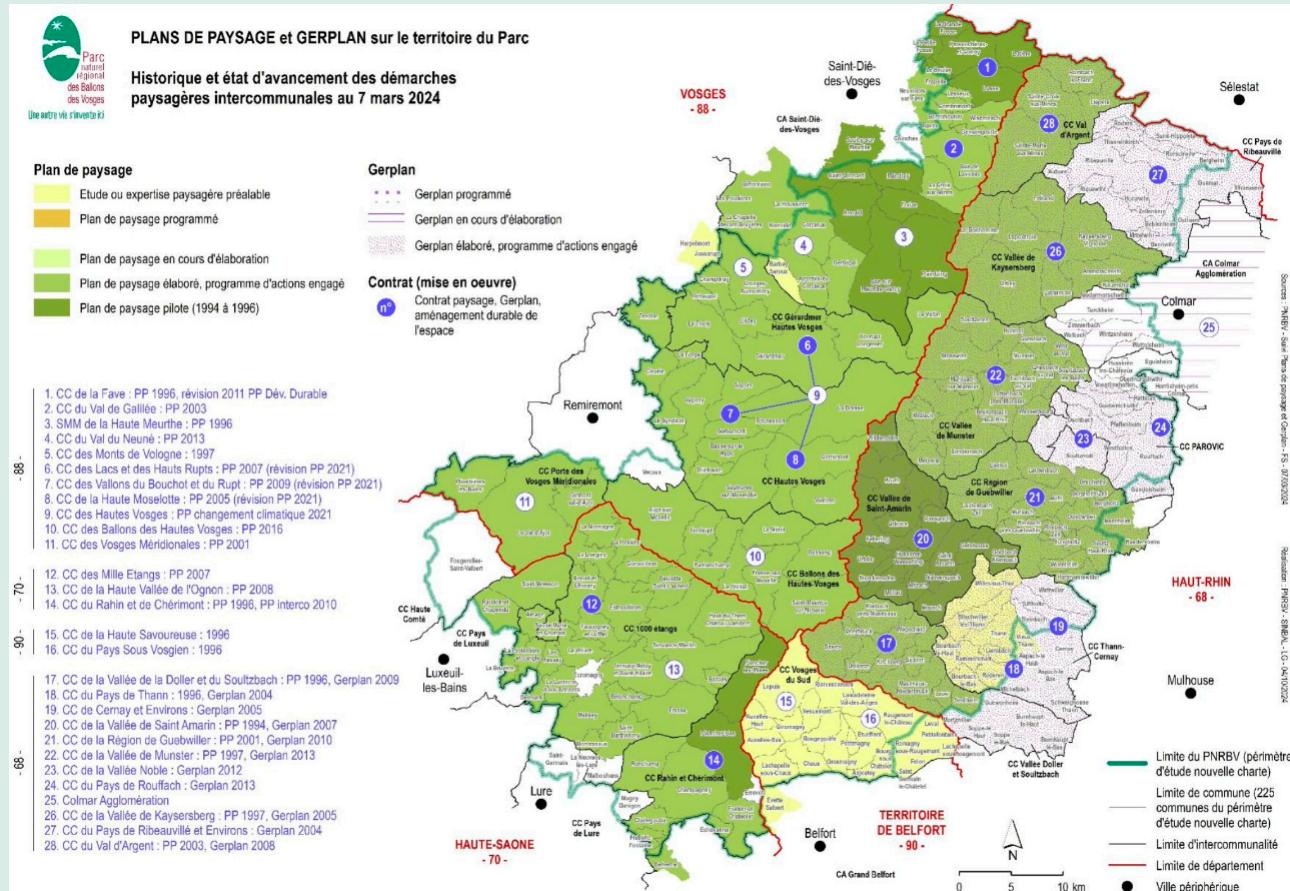
Le Parc des Ballons des Vosges a la particularité de s'étendre sur un vaste territoire couvrant plus de 200 communes. Afin de rester proche des acteurs et des problématiques de terrain, l'intercommunalité s'est imposée comme une échelle pertinente pour mener les démarches de Plans de paysage. Cette échelle permet en effet un portage politique ainsi que la mobilisation de moyens humains, techniques et financiers. De plus, beaucoup de communautés de communes correspondaient à l'échelle des vallées, ce qui permettait une cohérence géographique.

Au-delà de l'échelle intercommunale et dans le cadre de la révision de sa Charte, le Parc a élaboré un schéma paysage et biodiversité à l'échelle de son territoire, document intermédiaire entre la Charte et les plans de paysage intercommunaux. Celui-ci offre un projet et un programme d'actions pour le syndicat mixte ainsi que des feuilles de route pour chaque éco-paysage. Ces derniers sont définis, en lien avec les unités paysagères, par rapport à l'héritage naturel qu'il faut soigner la population par une activité raisonnable et raisonnée, un équilibre entre paysage et biodiversité.

## La poursuite et l'animation de la démarche sur le temps long

Le Parc profite de la relance de la politique nationale et du financement de l'appel à projets pour impulser la révision de certains Plans de paysage. Il continue d'entretenir l'intérêt de la démarche avec une vision plus ambitieuse que les premiers Plans paysage du milieu des années 1990. En effet, les Plans de paysage sont devenus plus complexes et transversaux, ils croisent de nombreuses thématiques, sont participatifs et au service des transitions, et s'intègrent dans les documents d'urbanisme et de planification. Cette nouvelle complexité demande un portage politique et une ingénierie d'autant plus présente.

*“Il faut créer cet écosystème favorable au projet de paysage et à l'action, et le maintenir. Ça va jusqu'à se battre, y compris avec la Fédération, sur les aspects réglementaires et législatifs parce que les objectifs de qualité paysagère et de développement peuvent être bloqués par un cadre inapproprié ou des financements qui disparaissent. Vous pouvez avoir des élus, des habitants, des agriculteurs, des associations, etc. très engagés, mais qui s'épuisent. Mettre en œuvre le projet local devient alors un parcours du combattant.”*

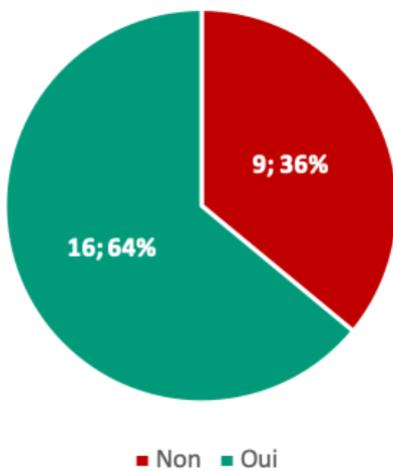


# Les enjeux des Parcs concernant les Plans de paysage

## L'implication des publics

La majorité des Parcs (graphique 4) cherche à impliquer un public varié tout au long de la démarche des Plans de paysage. En effet, la recherche d'une perception commune des paysages et de solutions collectives pour préserver ses caractéristiques et ses qualités sont au cœur de l'ambition des Plans de paysage, et les Parcs l'ont compris. Les élus, les habitants ainsi que les acteurs socio-économiques et associatifs sont particulièrement mobilisés. Les partenaires institutionnels (Office national des forêts, chambres d'agricultures, etc.) sont aussi cités comme appui technique de la démarche. Le lien avec d'autres acteurs territoriaux (Opération Grands sites de France, candidature UNESCO, associations de médiation culturelle, etc.) pour co-porter et co-animer la démarche est de plus énoncé comme un point fort.

**Les Parcs sont des acteurs essentiels pour mener cette concertation, en préparant et/ou animant les différentes formes de mobilisation ou encore en communiquant largement les résultats.**



Différentes méthodes sont expérimentées : à distance (questionnaires, réseaux sociaux), en salle (ateliers, réunion de travail, jeux de rôles intelligents et créatifs) ou directement sur le terrain (balades paysagères ou lectures de paysages, stands sur les marchés, etc.). Cependant, les Parcs notent des difficultés pour faire comprendre la démarche, mobiliser dans la durée et sur l'ensemble du périmètre, et communiquer efficacement autour de ces ateliers afin de mobiliser un panel représentatif de personnes.

*« On a essayé beaucoup de choses très variées, il y peut-être un manque de moyens et de savoir-faire consacrés à la mobilisation, toujours gourmande en temps et moyens financiers »*

PNR des Ballons des Vosges

## → Impliquer les élus

L'implication des élus est indispensable pour porter politiquement les Plans de paysage et mettre en œuvre concrètement le plan d'action proposé pour répondre aux objectifs de qualité paysagère. En outre, les élus ont peu l'occasion de s'exprimer sur la question du paysage et les Plans de paysages sont une occasion pour eux de réfléchir de manière transversale à la qualité du cadre de vie et au caractère des lieux. L'interconnaissance entre les élus ainsi que l'organisation d'ateliers spécifiques pour eux sont des leviers de mobilisation que les Parcs énoncent pour faciliter cette mobilisation. Cependant, celle-ci pose un certain nombre de difficultés à l'échelle des communautés des communes, lorsque celles-ci ne font pas entièrement partie du périmètre du Parc, ou lorsque les Plans de paysage ont lieu proche d'une période électorale (changement d'équipe municipale en cours d'étude, période de réserve, etc.).

## → Impliquer les citoyens

L'implication des citoyens et des acteurs socio-économique est aussi un élément essentiel pour partager les enjeux d'un territoire. Cependant, les Parcs sont confrontés à des difficultés à mobiliser le grand public et à faire valoir auprès d'eux l'intérêt de la démarche, ce qui se manifeste par une faible participation, diversité des publics et parfois peu de représentativité aux ateliers. Comme sur l'ensemble des projets, l'immersion sur le terrain, la communication forte et variée ainsi que l'adaptation de la concertation aux publics visés sont énoncés comme des moyens d'améliorer cette mobilisation.

**De manière générale, bien que sa pertinence ne soit plus à démontrer, la concertation est chronophage pour les agents des Parcs et peine à s'installer sur la durée afin d'assurer un suivi des Plans de paysages par des ambassadeurs et animateurs locaux.**



Questionnaire du Plan de Paysage durant les 1ères Rencontres du Parc de la Forêt d'Orient, Mesnil-Saint-Père, septembre 2022



Rencontre départementale Viv(r)e le paysage : Les plans de paysage sur le massif des Bauges : une approche en faveur de la cohérence territoriale



Journée de formation au paysage à destination des élus locaux, Pnr du Périgord-Limousin

# Zoom sur le Parc naturel régional du Golfe du Morbihan, impliquer les acteurs pour fédérer autour du paysage

Entretien avec Julien Marceau, chargé de mission paysage et urbanisme et Morgane Dallic, responsable du pôle ressource, médiation et Culture

Le Parc naturel régional du Golfe du Morbihan a mené plusieurs Plans de paysages sur son territoire. Le premier concernait une entité paysagère rétro-littorale sur les questions d'urbanisation et de fracture des continuités écologiques. La problématique du devenir de la végétation arborée du littoral du site inscrit du Golfe du Morbihan, thème du second, avait été identifié à la rédaction de la Charte de Parc, en anticipation de l'évolution des paysages et des effets du changement climatique. Pour le Parc, la plus grande réussite de ces deux Plans de paysages est l'animation, la mobilisation et la sensibilisation des acteurs.

*"je reste convaincu que c'est une démarche très intéressante pour remettre le paysage au cœur des enjeux d'aménagement et de faire la démonstration que prendre les choses sous cet angle-là permet d'avoir une approche décloisonnée du point de vue des enjeux et des partenaires."*

## Impliquer les acteurs pour appréhender une diversité d'enjeux

Aborder les sujets par le paysage a développé un dialogue entre des acteurs différents et une convergence des enjeux vers l'anticipation de l'évolution du territoire face aux effets du changement climatique notamment et de la pression d'urbanisation. Les participants notent particulièrement l'intérêt de faire le lien entre les services techniques, institutionnels, les élus et les habitants.

*"Ce qui a marqué les acteurs quand on en parle sur le terrain, ce sont les balades qu'il y a pu avoir, l'arpentage collectif. Sur l'aspect animation, ça a beaucoup joué, parce que ce sont les retours qu'on a maintenant, quelques années après l'élaboration du Plan paysage"*

En effet, dans le cadre de ces Plans de paysages, le Parc du Golfe du Morbihan a développé des "Parcours paysages" qui proposent de parcourir collectivement l'espace, avec l'intervention d'experts si besoin, afin que chacun puisse s'approprier les enjeux du territoire. Les premiers parcours ont été réalisés par le bureau d'étude en charge du Plan paysage, puis repris en interne par le Parc.



## Une vision collective qui se construit au fil du temps

Un certain nombre de résultats n'entrent pas directement dans la "mise en œuvre du Plan paysage", mais relèvent davantage de la création d'une conscience collective des enjeux, d'une culture du travail ensemble et d'une acculturation aux démarches par le paysage.

*"Il y a des choses qui découlent des années passées ensemble à échanger, à souligner des interrogations et à mettre en lien des acteurs qui finalement se rendent compte qu'ils ont les mêmes problématiques entre communes sur des questions d'arbres sur le sentier côtier ou de liens avec les propriétaires privés, avec des abattages illégaux, etc."*

Certaines des actions menées en interne par le Parc, comme les "Parcours paysages", ou l'édition d'un Guide de reconnaissance des arbres du littoral, font le lien entre les problématiques du Plan paysage, tout en continuant à mobiliser les acteurs sur des sujets opérationnels. Les événements climatiques comme la tempête Ciara de 2023 ou le stress hydrique répété, amènent de plus les territoires à engager des actions en se servant notamment des connaissances acquises via le Plan de paysage.

Cependant, comme pour un certain nombre de Parcs, la question se pose de trouver les moyens financiers et humains pour animer la mise en œuvre du Plan d'action et poursuivre la démarche. L'enjeu étant de faire vivre une

stratégie globale au-delà des actions menées individuellement. Pour cela, le Parc appelle à intégrer une compétence paysage dans le rôle des collectivités afin de faciliter une mise en action cohérente, ainsi que d'identifier en amont les leviers financiers, humains (coopérations possibles) et techniques de mise en œuvre des actions.

*“Il se passe des choses et on arrive à prendre des initiatives ou avoir des questionnements au cas par cas. Mais il n'y a pas de projet stratégique de gestion du patrimoine arboré ou de lutte contre l'érosion littorale, qui sont forcément liés.”*

Certains EPCI s'engagent d'ores et déjà de leur côté dans des actions globales comme l'élaboration de stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC).

## Un investissement important du Parc en interne

Le Parc a mené la majeure partie de son second Plan de paysages en interne, grâce au recrutement d'une paysagiste. Des ressources ont pu être mobilisées grâce à la présence, au sein de l'équipe, de compétences liées aux milieux naturels (trames vertes et bleues, Natura 2000, biodiversité littorale), de l'appui du Paysagiste-conseil du Parc et du recrutement d'une paysagiste à temps partiel. La reprise en interne du Plan de paysage a été l'occasion pour le Parc de croiser les actions et les politiques qu'il mène par ailleurs, comme la préservation des structures paysagères et des paysages emblématiques, le confortement des trames naturelles et des équilibres de biodiversité ou encore l'évolution du trait de côte et la gestion du sentier côtier. La présence de compétences en interne est un atout que possèdent les Parcs pour mener des Plans de paysage transversaux.

**Budget :** 180 000€ et 125 000€ en comptant la mobilisation des ressources internes du Parc.

A noter qu'en plus de l'appel à projet du Ministère, la Région Bretagne a financé le Plan de paysage à hauteur de 45 000 euros sur les questions de réplicabilité de l'approche.

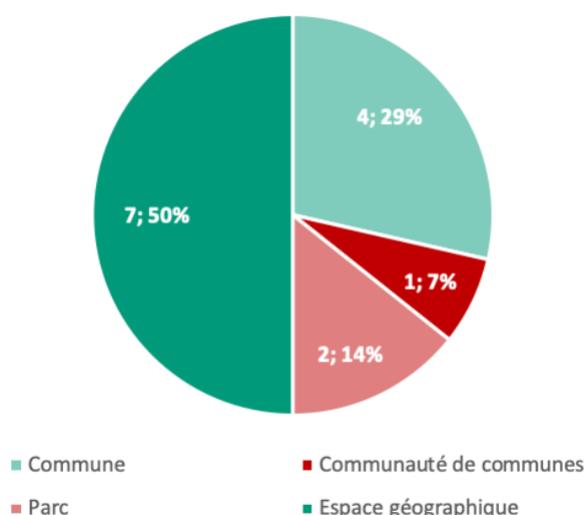


## La méthode et les livrables des Plans de Paysage

Les Plans de paysages sont tous différents, ils varient en fonction des problématiques, des territoires et des acteurs qui les portent. En outre, certains éléments de méthode sont récurrents dans les réponses des Parcs concernant les bonnes pratiques à adopter en matière de méthodologie et les écueils à éviter.

### → L'échelle du Plan de paysage

Les Plans de paysage au sein des Parcs naturels régionaux se définissent à différentes échelles (graphique 5). Celles-ci sont particulièrement guidées par les espaces géographiques comme les vallées ou les unités paysagères (50% des réponses). Bien que les échelles larges correspondent davantage à celles du paysage, elles impliquent un coût élevé pour les territoires, en termes de présence sur le terrain, de coordination et de mobilisation des acteurs. Dans ce cas, une déclinaison locale des objectifs de qualité paysagère pour chaque commune est envisagée comme une manière d'ancrer les actions et de les rendre opérationnelles. En suivant ce besoin opérationnel, les communes arrivent en seconde place des réponses (29%), devant les communautés de communes (14%). Cette échelle permet un ancrage fort dans le territoire et des facilités techniques. La cohérence du territoire d'étude par rapport aux enjeux paysagers et aux objectifs est donc à anticiper pour lancer une démarche qui s'inscrit au mieux dans les particularités du territoire.

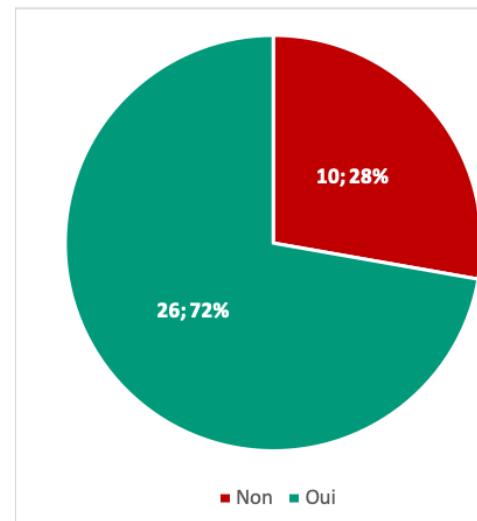


Graphique 5 : Échelles des Plans de paysage

### → Moyens humains et techniques mobilisés et mobilisables

L'un des points clés énoncé par les Parcs se trouve dans la prise en compte des moyens techniques, humains et financiers des territoires pour mener à bien les Plans de paysage. En effet, les Parcs notent des ambitions et une attente croissante des territoires vis-à-vis des Plans de paysage mais une mise en œuvre qui se complexifie avec l'affaiblissement des moyens d'animation locaux et des soutiens techniques et financiers. Trouver l'équilibre entre ambition et faisabilité, en fonction du contexte territorial, est ainsi considéré comme une préoccupation majeure dans le cadrage du Plan de paysage. D'autant plus que les Plans de Paysage créent des attentes auprès des habitants pour la transformation concrète de leur cadre de vie, qui se confronte parfois à l'inertie pour partager le plan d'action et le mettre en œuvre.

La mobilisation d'une équipe pluridisciplinaire en interne, coordonnée par un.e chargé.e de mission paysage est de plus évoquée comme une bonne pratique. En effet, les Parcs affirment l'intérêt d'une personne qualifiée dédiée au paysage pour mettre en œuvre une stratégie paysagère globale et mobiliser de manière transversale les ressources en interne. Ce poste amène ainsi une meilleure prise en compte du paysage dans l'ensemble des actions du Parc. Les chargé.e.s de mission paysage peuvent de plus favoriser les liens avec les écoles de paysage et d'architecture, grâce aux Ateliers Hors les murs par exemple. Ce poste n'est cependant pas toujours assurée au sein des syndicats mixtes (graphique 6).



Graphique 6 : Présence d'un chargé de mission paysage au sein de l'équipe du Parc

Concernant les Plans de paysages en particulier, la présence d'un.e chargé.e.s de mission paysage favorise la mise en œuvre concrète des actions et un accompagnement des communes dans leurs projets d'aménagement (candidature à des appels à projets, acculturation des élus). Parfois, les Plans de paysages permettent d'assurer temporairement un poste de chargé de mission paysage au sein du Parc pour porter et animer la démarche, mais les Parcs soulignent la nécessité que ce poste soit permanent au sein de l'équipe et non affecté à un projet afin de permettre une souplesse d'intervention et une animation sur la durée des actions. Ils alertent de plus sur la réduction du temps consacré au paysage lorsque le poste est partagé avec d'autres thématiques comme l'urbanisme, souvent chronophage.

## → Le cahier des charges en lien avec le bureau d'étude

*« Le Plan de paysage est intéressant pour sa transversalité, la mise en récit des scénarios avec des outils visuels, originaux, facilement appropriables, la démarche participative sur le terrain (marche paysagère, visite, ...). Le paysage est un lieu de négociation concret, ancré dans le terrain, pour la prise des décisions »*

### PNR des Baronnies Provençales

Les questions d'échelles et de moyens humains et techniques sont en partie cadrés dans le cahier des charges qui définit précisément les attendus, les livrables, les temporalités et l'organisation de la mission pour le bureau d'étude paysage qui sera recruté. Les Parcs ayant mené plusieurs Plans de paysage relèvent l'importance de capitaliser les retours d'expérience pour affiner les méthodes. Ainsi, certains éléments sont relevés comme de bonnes pratiques à retenir et à inscrire dans le cahier des charges :

- Apporter une vraie plus-value sur le territoire au niveau du diagnostic, des objectifs de qualité paysagère et du programme d'action afin d'enrichir les informations de la Charte de Parc.
- Spatialiser et cartographier les Objectifs de qualité paysagère
- Produire un programme d'action synthétique et réaliste qui présente des actions concrètes, précises et illustrées. Ces actions doivent être adaptées aux spécificités de chaque paysage.

- Diversifier les outils de communication, les rendre pédagogiques
- Produire un document capable d'évoluer et de s'adapter à de nouveaux enjeux
- Prévoir l'inscription des Objectifs de qualité paysagère dans les documents d'urbanisme des communes et communautés de communes
- Anticiper la mise en œuvre du programme d'action (définir les acteurs et les financements à mobiliser ainsi que les temporalités)

Le choix du bureau d'étude est de plus un élément largement cité. Les Parcs relèvent le besoin d'un bureau d'étude qui puisse s'engager sur le temps long du Plan de paysage (environ 2 ans), en évitant le turn-over des employés qui porte atteinte au suivi du Plan de paysage et au lien au territoire. Les prestataires sont souvent choisis pour leurs compétences graphiques et leurs capacités à illustrer et vulgariser des problématiques complexes et transversales. Une spécialité dans le domaine le plus saillant du territoire (agriculture, ressource en eau, tourisme, etc.) est souvent considérée comme un avantage.

## → L'animation et la poursuite de la dynamique sur le long terme

*« Pas d'animation sur le long terme, pas de résultats, en tout cas bien trop peu, et pas structurant. La continuité et l'engagement dans la durée, 20 voire 30 ans d'actions cohérentes sont indispensables pour de bons résultats, visibles et durables. »*

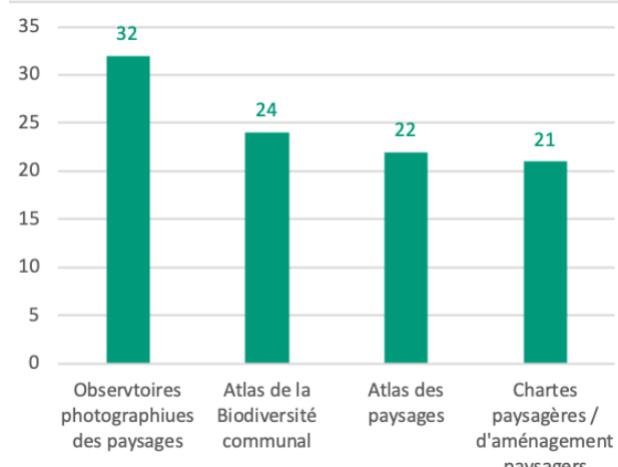
### PNR des Ballons des Vosges

L'inscription du Plan de paysage sur le temps long, son animation et sa mise en œuvre, est une préoccupation pour la majorité des Parcs, conscient qu'elle est l'un de ses gage de réussite. Cependant, elle constitue aussi une difficulté récurrente en termes de moyens humains, techniques et financiers pour la déclinaison de la stratégie et la mise en œuvre des actions du Plan de paysage. Cette mise en œuvre, mais aussi l'actualisation régulière des diagnostics et des enjeux relevés, en fonction de l'évolution des paysages nécessitent du temps d'agents et donc des moyens dédiés, peu inclus dans les budgets relatifs aux Plans de paysage. Les Parcs appellent

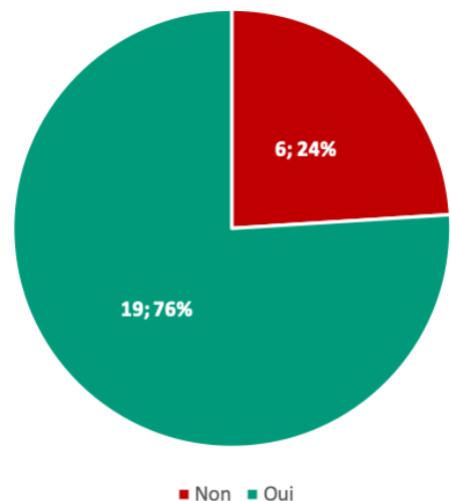
donc à des aides financières pérennes pour avoir des postes dédiés à l'animation sur le temps long de la démarche et sa mise en action.

*“Il y a vraiment besoin de beaucoup de temps, je pense pour avancer avec les communes. Une fois que le programme d'action est fini, il faut être là auprès d'elle, leur proposer des actions groupées, des pistes de financement, etc.”*

Aujourd’hui, la réalisation du plan d’action est en grande partie dépendante du portage technique et de la politique local ainsi que des opportunités financières. Plusieurs leviers d’actions ont été proposés. D’abord, la mise en lien avec les autres outils du paysage (graphique 7) comme les Observatoires photographiques (OPP), les Atlas ou encore les Chartes, permet de croiser les approches, d’enrichir la démarche et de la valoriser au-delà du temps dédié à la démarche. En complément, d’autres outils sont cités comme les chartes forestières, les référentiels routes et paysages ou encore les Plans Climat, air et énergie territoriaux. Ensuite, l’intégration des objectifs de qualité paysagère (OQP) dans les documents de planification (graphique 8) comme les PLU(i) et les SCoT, et un partenariat poussé avec les élus sont considérés comme un second levier pour assurer la continuité des Plans de paysage. En effet, les documents d’urbanisme régulent l’aménagement du territoire sur le long terme et impactent directement le cadre de vie des populations. Finalement, une évaluation des Plans de Paysage, et notamment des actions effectivement mises en œuvre sur le territoire ainsi que leur impact sur les paysages, constituerait une autre manière de capitaliser les expériences.



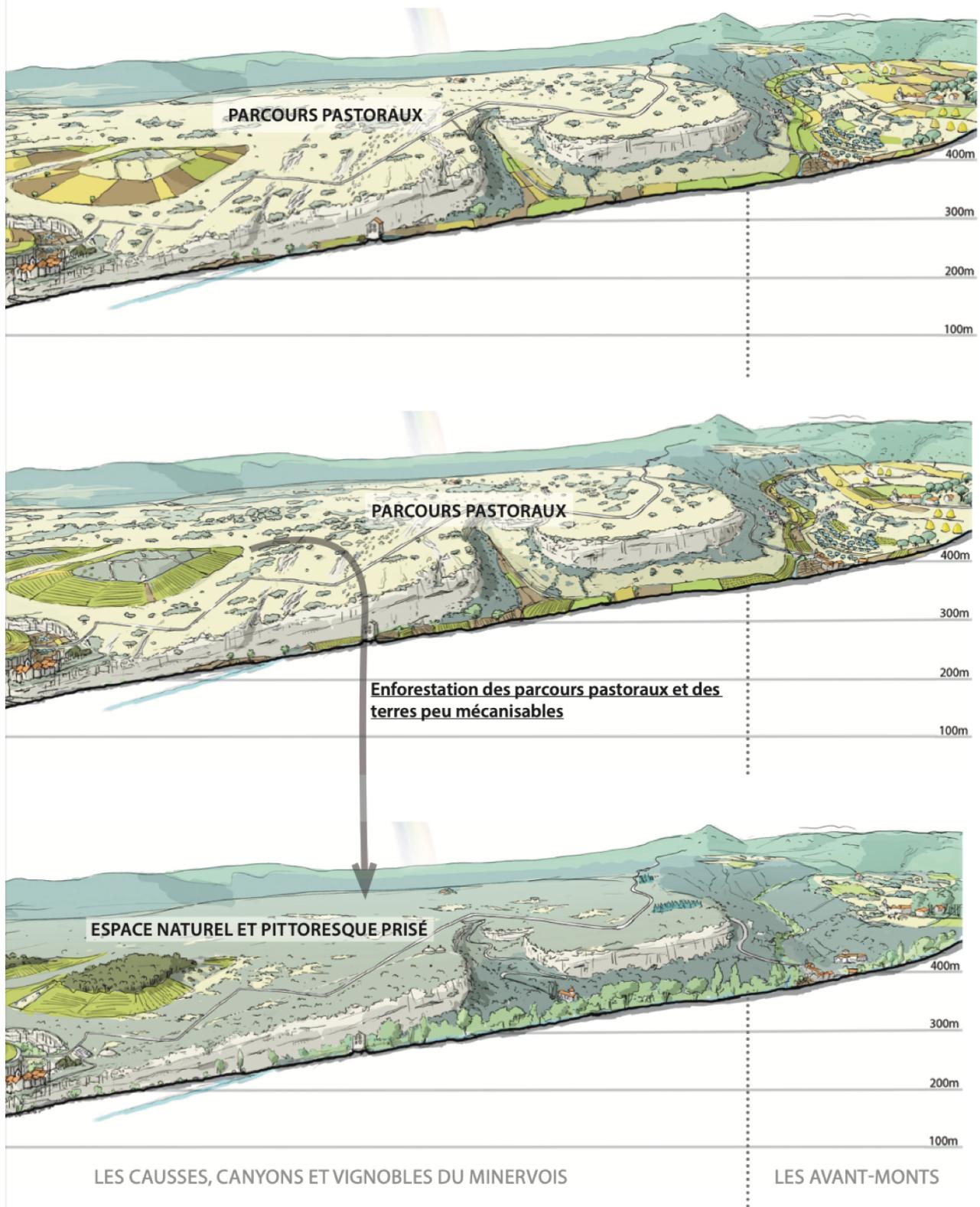
Graphique 7 : Lien entre les Plans de paysage et les autres outils en lien avec le paysage



Graphique 8 : Intégration des Objectifs de Qualité paysagère (OQP) dans les documents d’urbanisme

#### Pour aller plus loin :

Thèse de Pierre-Louis Bodet, en cours, Les plans de paysage en France : de la politique nationale à la mise en œuvre locale, sous la direction de Hervé Davodeau, École doctorale Société, temps, territoire, Angers.



Plan d'action PaysagE « Causses, canyons et vignobles du Minervois », Pnr du Haut-Languedoc

# Zoom sur le Parc naturel régional de la Brenne, faire le lien avec d'autres outils et avec les documents d'urbanisme

Entretien avec Agathe Paccaud, chargé de mission paysage et urbanisme

Le Parc naturel régional de la Brenne a porté quatre Plans de paysage, dont les deux derniers s'intitulent Brenne-Val-de-Creuse (2017-2019) et Marche Occitane Val d'Anglin "l'arbre et la vallée, paysans et habitants pour un avenir commun (2022-2024).

## Un lien fort avec les documents d'urbanisme

L'une des grandes réussite du premier Plan de paysage porté par le Parc est d'avoir su dialoguer avec les documents d'urbanisme de la Communauté de communes sur lequel il s'étendait. Plusieurs leviers ont permis ce dialogue :

- La concordance temporelle entre le Plan de paysage et l'élaboration du PLUi
- L'anticipation, dès le cahier des charges, de l'intégration du Plan de paysage via des orientations d'aménagement et de programmation sectorielles et thématiques. Celles-ci ont permis de produire des études spécifiques et poussées sur certains secteurs et vis à vis de certaines thématiques.
- Dialogue entre le Parc, les élus, le bureau d'étude du Plan paysage et le bureau d'étude en charge du PLUi

Sur le second Plan de paysage, pourtant dans le même contexte de concordance temporelle avec la création du PLU, ce dialogue a peu fonctionné (1 seule OAP thématique dans le PLUi contre 11 dans le cadre du premier Plan de paysage). Les freins se trouvaient en particulier dans :

- l'identité du territoire par rapport au Parc (l'ensemble des communes ne fait pas partie du Parc) ;
- la difficulté du bureau d'étude à traduire les objectifs de qualité paysagère au sein d'un OAP urbain
- peu de volonté de la part des élus à travailler sur le paysage dans le cadre du PLUi

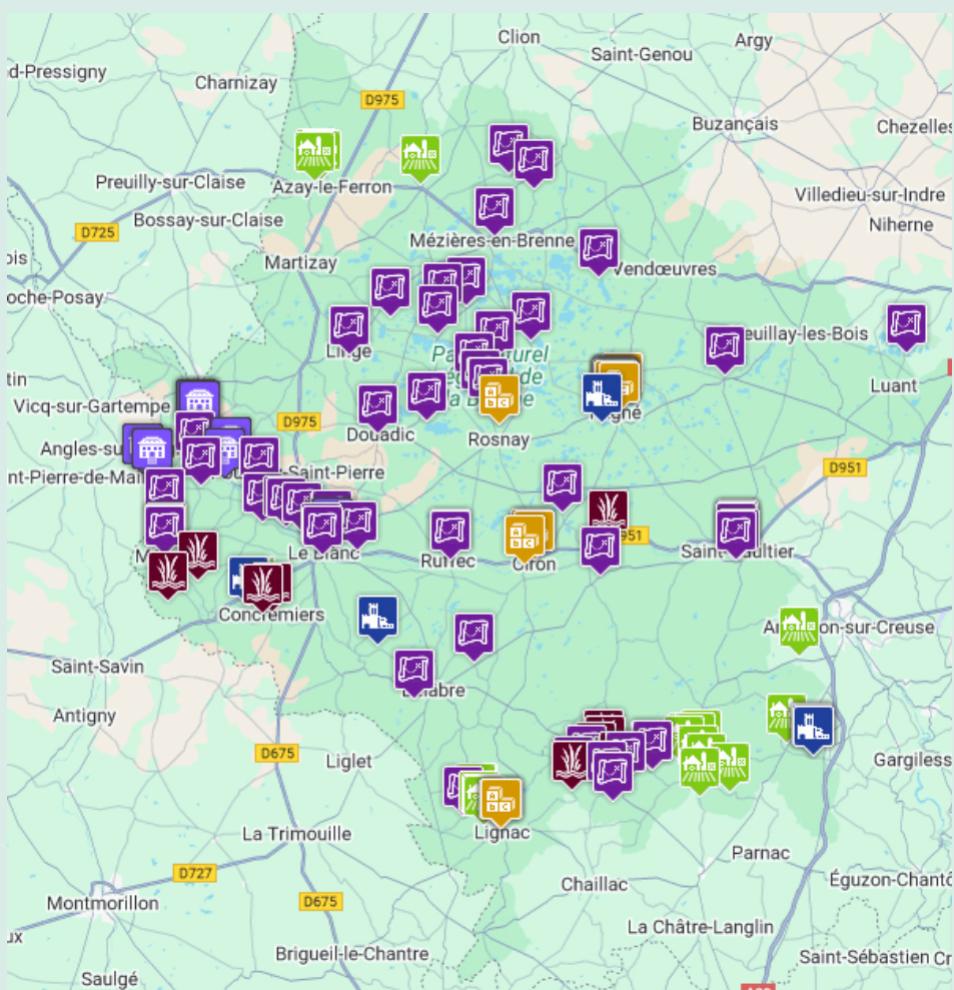
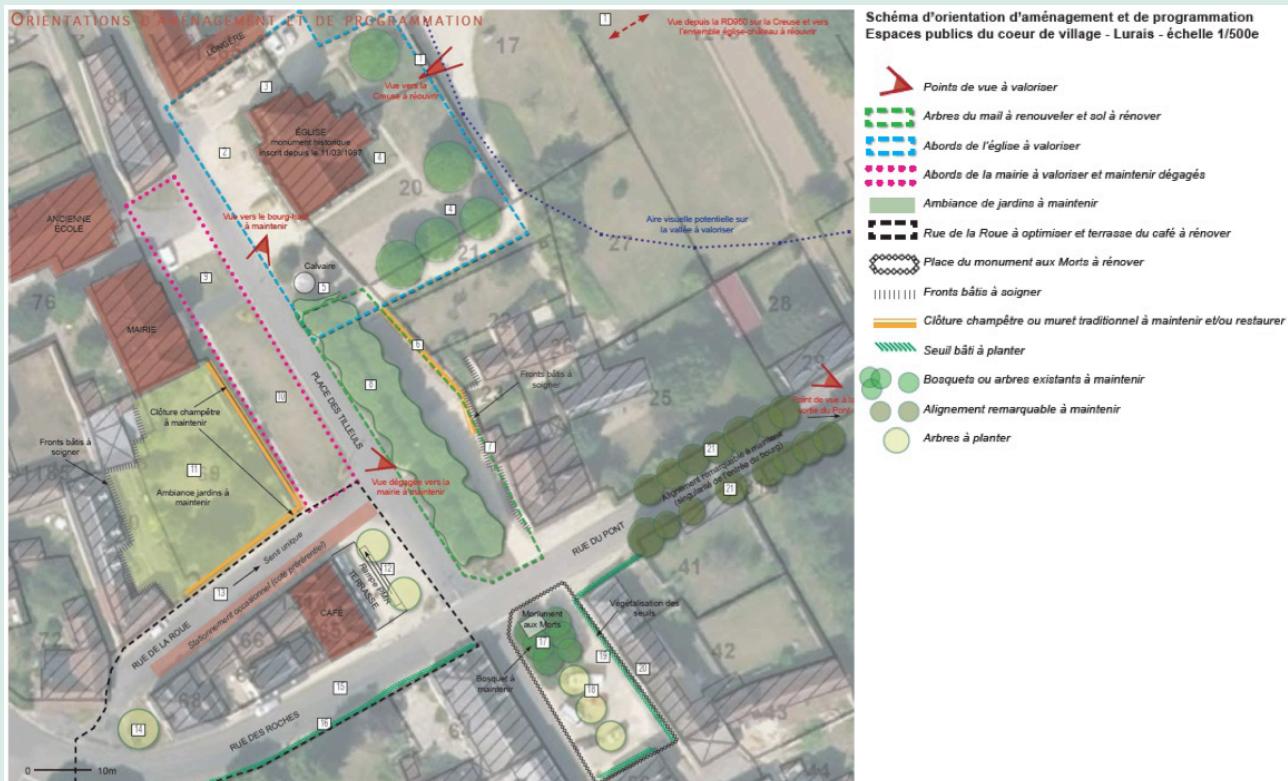
## Le croisement avec l'Observatoire photographique du paysage

Lors de l'élaboration du premier Plan de paysage, le Parc possédait, depuis 2015, un observatoire photographique du paysage (OPP), créé suite à un travail de thèse concernant les perceptions des habitants sur le territoire de la Brenne. Dans un premier temps, l'OPP est un outil de sensibilisation au paysage, il a donc instauré une première dynamique sur le territoire qui a ensuite facilité la démarche participative au sein du Pan de paysage. Ensuite, il a permis d'enrichir le diagnostic en capitalisant les nombreux ateliers participatifs menés par le collectif des Veilleurs du paysage, investis dans cet outil. Les dynamiques d'évolution des paysages repérées par les habitants ont ainsi pu être mises en exergue et alimenter les OAP.

*"À partir de ce dispositif les habitants ont pu s'exprimer sur quelle dynamique ils voyaient sur le territoire. Qu'est ce qui est en train d'évoluer ? Qu'est ce qui est bien ? Qu'est ce qui est moins bien pour eux. Le fait d'avoir déjà tous ces regards d'habitants, et cette implication déjà existante a enrichi le Plan de paysage"*

Suite au Plan de paysage, cet OPP n'a cependant pas bénéficié d'un accompagnement, ni d'une animation durable par manque de moyens humains et financiers fléchés spécifiquement sur cet outil. L'OPP est donc en partie à l'arrêt et n'a pas pu être utilisé pour le second Plan de paysage.

**Budget** : autour de 70 000 € dont environ la moitié pour le bureau d'étude en charge du Plan de paysage et l'autre moitié pour la mise en action (poste de chargée de mission en interne, animation et mise en place de sites pilotes).



## Carte de l'observatoire photographique du paysage (OPP)

# Les Plans de paysage à volet thématique

Les volets thématiques biodiversité, en partenariat avec l'OFB, et transition énergétique, en partenariat avec l'ADEME, viennent compléter les Plans de paysage généralistes en favorisant une anticipation des problématiques de changement climatique et un lien entre les acteurs techniques. En effet, les Parcs sont convaincus que l'approche paysagère est utile pour traiter l'ensemble des problématiques d'aménagement du territoire, en particulier pour accompagner les dynamiques en cours sur la Stratégie Nationale des Aires Protégées (SNAP) et le développement des énergies renouvelables qui prennent de l'ampleur sur leurs territoires et pour lesquelles ils notent un manque de cohésion stratégique. La première motivation des Parcs concernant ces volets thématiques est ainsi la mise en place d'une stratégie globale, cohérente et structurante sur la biodiversité et le développement des énergies renouvelables, qui leur permettra d'anticiper les projets plutôt que d'y réagir. Cette étude approfondie et cette vision d'ensemble sur une thématique est d'autant plus importante lorsque cette dernière est peu traitée dans la Charte de Parc. De plus, ces thématiques sont parfois clivantes et les Plans de paysages apportent une entrée sensible qui permet de dialoguer positivement avec les acteurs du territoire et de faciliter la sensibilisation auprès des habitants grâce à des supports de communication facilement appropriables et des rencontres sur le terrain.

*« L'objet paysage constitue le vecteur idéal pour réintégrer et travailler à la mise en cohérence des politiques publiques en faveur des transitions »*

PNR du Vercors

Les Parcs notent l'intérêt de ces volets mais alertent aussi sur certains points. Leur principale inquiétude concerne la nécessité de maintenir le caractère transversal du Plan de paysage, même à volet thématique, rappelant que la discipline paysagère est, par essence, pluridisciplinaire et transversale. Leurs craintes se trouvent dans une compréhension plus restrictive des enjeux et

donc une réponse partielle aux problématiques du territoire. Dans ce sens, les Parcs rappellent que les volets thématiques sont intéressants s'ils font échos aux projets des territoires, à ses problématiques particulières, et non pas en leur imposant un projet thématique qui ne leur correspond pas nécessairement.

*« Un plan de paysage ne peut qu'être généraliste dans la mesure où le paysage est un tout. Attribuer des spécialités peut conduire à un cloisonnement des sujets, et aboutir à utiliser le plan de paysage comme un outil au service d'une politique sectorielle précise. »*

PNR des Alpilles

La seconde crainte concerne la mobilisation des acteurs du territoire. En effet, les Parcs évoquent le risque de mobiliser moins de partenaire autour du projet, voire, seulement les acteurs concernés par le volet thématique et perdre ainsi le caractère collectif et partagé du Plan de paysage. En effet, certains élus et certaines communes pourraient se sentir moins concernés par des thématiques prédefinies ou ne pas comprendre l'intérêt de passer par une approche paysagère pour les traiter spécifiquement. Une approche essentiellement thématique pourrait de plus concentrer et sectoriser les débats, menant à des positions et des intérêts tranchés pouvant biaiser les prises de décision collective. Finalement, les Parcs évoquent une augmentation nécessaire du volume financier pour traiter ces thématiques de manière concertée et en transversalité, ce à quoi répondent les partenariats avec l'OFB et l'ADEME.

Pour aller plus loin, les Plans de paysage thématiques pourraient ainsi compléter et affiner les Plans de paysage généralistes, voire à mettre en lien plusieurs déjà existants, sous une thématique commune afin d'affirmer et de poursuivre une ambition territoriale. Il est souligné que, de manière générale dans les Plans de paysage, le passage des objectifs de qualité paysagère aux actions passe déjà souvent par leur déclinaison thématique et territoriale.

## Les Plans de paysage à volet transition énergétique

### → Regard de l'Agence de la transition écologique

Les Plans de Paysage constituent un outil stratégique essentiel pour une approche territoriale cohérente et durable. Ils reposent sur une démarche transversale et intégratrice, mobilisant l'ensemble des enjeux afin de trouver les équilibres et compromis nécessaires entre le paysage et les transitions énergétiques. Ils se présentent également comme un outil de dialogue facilitant la concertation entre les différents acteurs du territoire. En mettant l'accent sur une approche qualitative du cadre de vie, ils favorisent ainsi une transition vers un modèle territorial plus durable.

Fondée sur une connaissance approfondie des spécificités paysagères et une large concertation, la démarche paysagère, à travers le Plan de Paysage, permet de :

- Répondre plus efficacement aux enjeux de la transition énergétique propres à chaque territoire
- Traiter de manière cohérente et proactive les interactions, parfois conflictuelles, entre paysage et développement énergétique
- S'appuyer sur un cadre réglementaire de plus en plus incitatif.

### La valeur ajoutée des Parcs naturels régionaux dans les démarches paysagères

Les PNR apportent une plus-value en raison de leur approche transversale, intégrant un large éventail d'enjeux territoriaux (écologiques, sociaux, économiques, patrimoniaux, etc.), et permettant ainsi une gestion globale et équilibrée du territoire.

Leur Charte, co-construite, planifiée et renouvelée tous les 15 ans, garantit une vision à long terme du développement territorial, prenant en compte les évolutions paysagères ainsi que les nouvelles attentes en matière de transition écologique.

De plus, les PNR mobilisent des compétences diversifiées et spécialisées, réunissant des experts en aménagement, biodiversité, énergies renouvelables ainsi que des paysagistes. Cette expertise permet une gestion fine et adaptée aux spécificités locales et assure un suivi de l'évolution des paysages grâce à des outils

d'observation, des indicateurs de suivi et des dispositifs de concertation. Ce cadre favorise une adaptation aux enjeux environnementaux et énergétiques en continue, tout en préservant l'identité et la qualité des paysages.

Ainsi, en s'appuyant sur l'expertise des PNR, le Plan de Paysage constitue un levier pour concilier transition énergétique et préservation de la qualité paysagère, tout en impliquant activement les acteurs locaux dans une dynamique de long terme. L'évaluation de cette conciliation reste un enjeu majeur, étudié à travers divers travaux et recherches. Ces études soulignent notamment le rôle des chartes des PNR dans l'intégration de projets d'énergies renouvelables de qualité, prenant en compte les enjeux de biodiversité, de sol et de paysage. À ce titre, cinq PNR ont été lauréats du Plan Paysage Transition Énergétique (PP TE).

### → Les retours des Parcs naturels régionaux sur le volet biodiversité

Un certain nombre de Parcs ont expérimenté les Plans de paysage à volet Transition énergétique. Ceux-ci leur permettent d'anticiper et de faciliter le développement pertinent des infrastructures d'énergie renouvelable et les nouvelles problématiques que cela entraîne vis-à-vis de l'impact sur le paysage, ainsi que sur le projet local des communes. Cela, en constatant un manque de prise en compte des sites de production d'énergie de la part des porteurs de projets. De plus, ces Plans de paysage amènent une approche sensible de la question des énergies renouvelables que ne traitent pas nécessairement les considérations économiques, aménagistes ou réglementaires. Ils proposent ainsi une approche positive de questions canalisant les tensions.

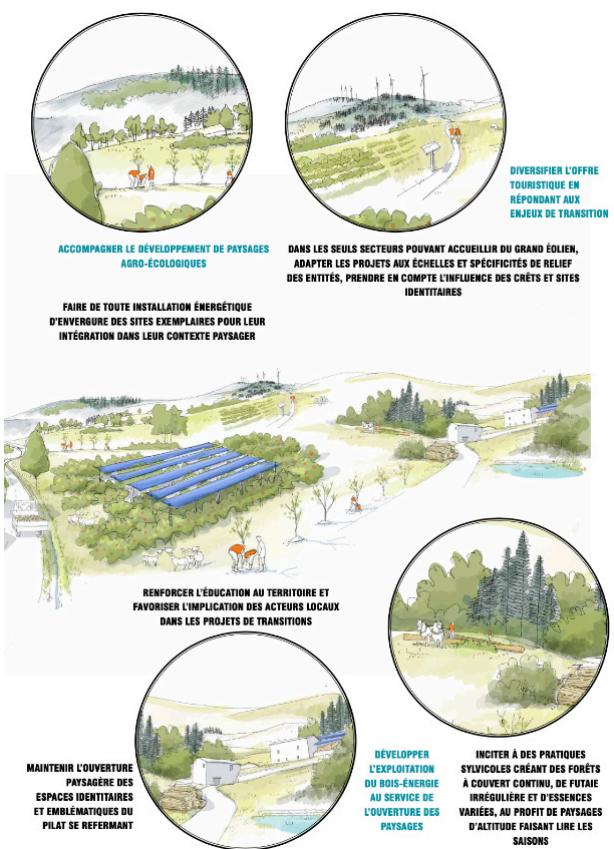
Les Parcs notent cependant des conditions de financement et d'éligibilité contraignantes vis-à-vis de ces Plans de paysage à volet thématique transition énergétique. Par exemple, l'ADEME ne considère pas les dépenses de personnel titulaire comme un critère justifiant de l'autofinancement de la structure porteuse, alors même que le temps d'agent nécessaire à la démarche est un pôle de dépense majeur. En termes de frein, ils évoquent aussi une acceptation parfois difficile des conclusions de la phase d'étude de la part des acteurs du territoire, sur un sujet qui reste économiquement et politiquement sensible.

Les Parcs énoncent finalement d'autres problématiques qui pourraient être travaillées dans le cadre de volets thématiques comme

l'agriculture et l'alimentation, la santé, l'eau, le patrimoine bâti et culturel ou encore la démocratie participative. L'adaptation aux changements et risques climatiques est une préoccupation majeure des Parcs qui pourrait nécessiter un volet thématique à part entière.



Plan de paysage transition énergétique et écologique, Pnr du Luberon



Plan de paysage vers des transitions énergétiques et climatique, Pnr du Pilat

## Les Plans de paysage à volet biodiversité

### → Regard de l'Office Français de la Biodiversité (OFB)

Les plans de paysage et biodiversité, des clés de réussite pour la transition écologique des territoires

La Stratégie nationale pour la biodiversité 2030 prévoit de « renforcer les leviers à la main des collectivités pour faire émerger et mener à bien des projets territoriaux ambitieux en matière de biodiversité ». La création d'un volet biodiversité dans l'appel à projets ministériel sur les plans de paysages s'inscrit dans cet objectif et fait l'objet, depuis 2024, d'une expérimentation soutenue par l'Office Français de la Biodiversité.

L'idée poursuivie par l'OFB et ses partenaires - dont la Fédération des Parcs naturels régionaux de France fait bien entendu partie - est de mettre à disposition des collectivités et de leurs groupements une méthode pour penser le projet local par le paysage et son hybridation avec la biodiversité. Concevoir un plan de paysage, c'est en effet porter l'ambition d'un projet de territoire « accueillant » pour le vivant et le vivre ensemble, en faisant travailler les acteurs autour d'un récit partagé et d'une stratégie de ménagement des territoires intégrant les dynamiques écologiques et paysagères passées, présentes et futures.

### Ce n'est pas l'outil qui fait le projet

Reposant sur une méthode éprouvée depuis plus d'une vingtaine d'années, l'intérêt d'un « Plan de paysage et biodiversité » réside particulièrement dans son aptitude à servir ou enrichir un projet de territoire durable. Les Parcs naturels régionaux, par leur capacité à dessiner sur la base de leurs chartes une vision politique au long cours, à assurer la cohérence entre les politiques locales et à mobiliser une ingénierie territoriale de qualité sur le patrimoine naturel et paysager, sont des acteurs incontournables dans la réussite de cette nouvelle expérimentation.

### Connaître, comprendre et fédérer

Si les outils de connaissance de la biodiversité et des paysages donnent parfois l'impression de cheminer en parallèle, le plan de paysage et biodiversité offre un cadre adapté pour croiser ces données et les combiner avec des informations sur les usages et leurs histoires par exemple. Il permet d'analyser les dynamiques des territoires, leurs représentations et de mieux

comprendre le fonctionnement écologique d'un territoire dans toutes ses composantes. Ce diagnostic est d'autant plus opérant qu'il est fondé sur une démarche volontaire, nourrie de l'expérience et de l'implication des acteurs qui habitent et incarnent ce territoire. Par leurs actions d'éducation et de culture notamment, les Parcs naturels régionaux ont une capacité à fédérer qui fait aussi leur « marque de fabrique » quand ils portent des plans de paysage ou des atlas de la biodiversité communale.

### Planifier et entrer en action

La création de la spécialité biodiversité de l'appel à projets sur les plans de paysage s'est largement inspirée des initiatives territoriales qui ont été conduites avec succès dans le réseau des Parcs naturels régionaux, comme dans le PNR de la Haute Vallée de Chevreuse et dans le PNR des Vosges du Nord. Les plans de paysage ont contribué à la bonne réalisation d'actions de restauration de la biodiversité et ont démontré toute leur pertinence pour favoriser l'intégration des enjeux de préservation de la biodiversité et des paysages dans les documents d'urbanisme. La dynamique qu'ils enclenchent dépasse nécessairement la durée de financement d'un plan de paysage qui, en général, est de l'ordre de deux à trois ans. Elle témoigne, là encore, de la plus-value des Parcs naturels régionaux dans le dispositif des plans de paysage par l'animation qu'ils sont susceptibles de déployer pour les faire vivre et les intégrer dans les démarches de planification urbaine et dans les programmes d'actions au sein des périmètres de Parcs.

### → L'implication des Parcs naturels régionaux sur le volet biodiversité

Les premiers Plans de paysage à volet biodiversité ont démarré en 2024, cette étude ne référence donc pas de retours d'expériences de Parcs mais leurs motivations à candidater pour les futurs appel à projets ainsi que leurs craintes. Parmi les 4 premiers lauréats du volet biodiversité de l'appel à projets « plans de paysage », 3 sont d'ores et déjà issus de la communauté des Parcs naturels régionaux :

- Le syndicat mixte du Parc naturel régional de Corse pour son projet sur la Vallée de l'Asco dont les objectifs sont de concilier évolution des paysages, préservation d'une biodiversité remarquable et médiation auprès des habitants et des acteurs territoriaux, en s'appuyant notamment sur la méthode de co-construction portée par l'association Arterra.

- L'association de préfiguration du Parc naturel régional de l'Astarac pour son projet décliné sur 6 sites pilotes afin de donner à voir les enjeux liés notamment au rétablissement des trames bocagères et à l'intégration de la biodiversité dans les aménagements des centres-bourgs.
- Le syndicat mixte du Parc naturel régional du Haut-Languedoc pour son projet dans les Vallées du Jaur et de l'Orb qui vise à engager une réflexion transversale et supra-communale sur l'aménagement du territoire et la gestion des espaces naturels, agricoles, forestiers et urbanisés.

*« Nous avons de nombreuses expériences d'actions volontaristes en faveur de la biodiversité portées ou accompagnées par des intercommunalités ou des communes suite à des plans de paysage... actions qu'elles refusaient avant sur proposition (ou imposition) descendante du Parc ou des services de l'Etat (DREAL, DDT) ».*

PNR des Ballons des Vosges

La première motivation des Parcs à s'investir dans un Plan de paysage à volet biodiversité est la possibilité de créer de la transversalité entre les thématiques, mais aussi entre les services paysage et environnement, en interne, qui ne travaillent pas toujours ensemble. Le paysage pourrait notamment être un vecteur de lien entre la biodiversité et d'autres politiques publiques sectorielles comme l'agriculture ou la culture qui divergent parfois. Il pourrait apporter un ancrage territorial et une identité aux projets centrés sur la biodiversité, une meilleure connaissance pour le grand public des enjeux environnementaux ainsi qu'un changement de regard des élus vis-à-vis de la place de la biodiversité sur leur territoire, de leurs documents d'urbanisme ou encore de leurs relations avec les agriculteurs ou les naturalistes. Il encourage ainsi le développement de la place de la nature dans les bourgs et les villages. Les Parcs attendent de ces Plans de paysage des propositions d'actions concrètes et croisées, complémentaires des autres documents d'urbanisme. Ils évoquent un lien à faire avec les Atlas de la Biodiversité Communale (ABC) qui pourraient bénéficier de cette démarche ou encore les Trames Vertes et Bleues qui, de par leur échelle, sont proches des questions paysagères.

# Zoom sur le Parc naturel régional de la Haute-Vallée de Chevreuse, précurseur dans les Plans de paysage biodiversité

Entretien avec Marion Doubre, chargé de mission paysage

Le Parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse porte, depuis 2012, des Plans de Paysage Biodiversité (PPB) qui couvrent l'intégralité de son territoire, faisant ainsi figure de précurseur dans cette démarche transversale entre enjeux de paysage et de biodiversité. Cette démarche est entièrement portée par le Parc, conjointement entre la mission paysage et la mission environnement.

*“Le Plan Paysage et Biodiversité est un outil de planification qui a pour objectif d'aider les communes à intégrer la dimension paysagère et les enjeux de la biodiversité dans les documents d'urbanisme et leurs aménagements.”*

## Un territoire entièrement couvert par des Plans de paysage biodiversité

La principale motivation du Parc résidait dans la mise en dialogue des questions de paysage et de biodiversité, traitées en parallèle au sein du Parc, et entrant parfois en conflit sur des sujets spécifiques comme la trame verte en milieu agricole par exemple. Le travail se partageait entre un bureau d'étude paysage (mandataire) et un autre Biodiversité, avec des journées de terrain collectives. L'enjeu principal se trouvait dans la synthétisation des données naturalistes plutôt que dans la production de nouvelles données. Deux élus référents étaient définis sur chaque unité paysagère, comme des relais locaux de la démarche. Cette méthode est travaillée en partenariat avec les élus et a donné lieu à une expérimentation menée avec l'école du paysage de Versailles. Elle a ensuite été répliquée sur l'ensemble de ses cinq unités paysagères constitutives du Parc.

Le principal apport de ces Plans de paysages, du point de vue du Parc, se trouve dans l'organisation de temps d'échange et de dialogue entre les thématiques et les acteurs, qui permettent de faire émerger des actions.

*“Un atelier de travail sur la question de la place de l'arbre dans le paysage agricole a suscité beaucoup de réactions de la part des participants, notamment des agriculteurs qui craignaient de devoir répondre à une « obligation de planter » dictée par le PNR. Mais finalement, au bout de deux heures d'échanges sur les enjeux de paysage et de biodiversité sur leur secteur, croisés avec leurs*

*contraintes d'exploitation, cet atelier a permis d'apaiser des tensions, de mieux se comprendre et de voir comment le PNR pouvait travailler avec eux.”*

Ces outils constituent aujourd'hui de précieux éléments pour définir les orientations paysagères et les moyens d'action de la futur Charte de Parc, en cours de rédaction. Ils sont aussi une base pour développer d'autres outils comme les Atlas de biodiversité communale ou les Observatoires photographiques du paysage.

## Une méthodologie opérationnelle et innovante

Les Plans de paysage Biodiversité du Parc ont une visée opérationnelle, conformément à la demande des élus du territoire. Plusieurs éléments appuient cette opérationnalité :

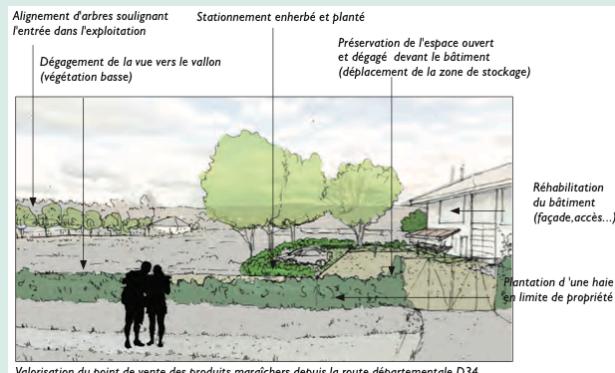
- La première phase du plan de paysage est appelée argumentaire plutôt que diagnostic afin de renforcer l'idée de tendre vers des préconisations ;
- Ajout de Plans guides, à savoir des zooms sur des secteurs identifiés comme croissant divers enjeux et qui font l'objet d'une étude approfondie et de propositions d'aménagements. Ils illustrent ainsi les propositions d'actions.
- Déclinaisons communales des orientations. Elle permet de transcrire directement le Plan de Paysage dans les PLU des communes.

L'enjeu du Parc réside aujourd'hui dans l'animation et la sensibilisation auprès des élus pour mettre en œuvre les actions proposées, intégrer la dimension paysagère sur l'ensemble de leurs préoccupations en termes d'aménagement du territoire.

**Budget :** 30 000 € pour 3 à 4 communes et jusqu'à 95 000 € pour une quinzaine de communes.



Illustration du développement des continuités écologiques et paysagères autour de la rigole du Perray



Valorisation du point de vente des produits maraîchers depuis la route départementale D34



# Conclusion : le paysage, levier des transitions adaptées au projet local



**PLANS  
PAYSAGE**

Finalement, les Plans de paysage sont des outils intéressants pour mener des projets de territoires à différentes échelles, par les Parcs et pour les Parcs. En effet, les Parcs naturels régionaux s'avèrent être des structures pertinentes pour porter cet outil, pour mener et accompagner la démarche sur le temps long, en particulier grâce à leur Charte à 15 ans. En parallèle les Plans de paysages peuvent être des leviers pour les Parcs naturels régionaux, en venant en appui au renouvellement et à l'animation des Chartes ou encore comme outil de sensibilisation des collectivités locales aux enjeux paysagers de leur territoire.

Les Plans de paysage, par leur transversalité, les différentes échelles qu'ils mobilisent ainsi que sont à même d'accompagner, voir de générer, des dynamiques de transitions adaptés au projet local. Ils pourraient ainsi participer avec force aux grands objectifs nationaux de transitions comme le zéro artificialisation nette par exemple.

A l'échelle nationale du réseau des Parcs naturels régionaux, différentes problématiques nécessitent aujourd'hui d'être pensées collectivement en termes de méthodes, de mobilisation des publics, mais aussi et surtout, en termes de leviers permettant de poursuivre ces démarches sur le long terme et de les multiplier sur les territoires, afin de tramer finement ces derniers.

**Directeur de la publication :** Éric Brua, Directeur

**Coordination :**

Nicolas Sanaa, Responsable Aménagement du territoire  
nsanaa@parcs-naturels-regionaux.fr

**Comité de relecture :**

Nicolas Sanaa, Responsable Aménagement du territoire, FPNRF  
Frédéric Schaller, chargé de mission paysage au PNR des Ballons des Vosges  
Marion Doubre, chargée de mission paysage au PNR de la Haute-Vallée de Chevreuse  
Kévin Danieau, responsable du pôle urbanisme et paysage au PNR des Landes de Gascogne  
Loïc Antunes, chargé de mission paysage au PNR des Landes de Gascogne  
Morgane Dallic, responsable du pôle ressource, médiation et culture au PNR du Golfe du Morbihan  
Julien Marceau, chargé de mission paysage et urbanisme au PNR du Golfe du Morbihan  
Louïse Chollet, chargée de mission paysage et urbanisme durable au PNR de la Brenne

**Réalisation de l'étude / réalisation graphique :**

Estelle Carlier, paysagiste-conceptrice, docteure en science du territoire  
e.carlier.paysage@gmail.com

Avec le soutien du Bureau des Paysages et de la Publicité.

ISBN : 978-2-491315-15-3



**MINISTÈRES  
TRANSITION ÉCOLOGIQUE  
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
TRANSPORTS  
VILLE ET LOGEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*