

# Les acteurs de la participation

Pour être utilisé, d'une part, comme un document de référence à la mesure duquel toute décision en matière d'aménagement du territoire doit être examinée, et pour être appréhendé, d'autre part, comme une démarche processuelle qui s'inscrit dans le temps et est susceptible d'induire et de reposer sur des changements dans les pratiques individuelles et collectives, le plan de paysage nécessite d'être bien discuté, bien compris et bien accepté, par un ensemble de parties prenantes. Pour la maîtrise d'ouvrage, la difficulté sera donc de créer les conditions d'un dialogue constructif avec différentes familles d'acteurs présentes sur le territoire. Le succès d'un plan de paysage dépendra ainsi de la réussite de la concertation et de la communication qui accompagneront son élaboration puis sa mise en œuvre.

1

## Identifier les parties prenantes

Avant de concevoir une stratégie de participation, il est important de bien **appréhender l'ensemble des interlocuteurs concernés** par le paysage considéré. Chaque plan de paysage doit ainsi définir les différentes catégories d'acteurs à mobiliser.

Ensuite, pour chacun de ces publics, on pourra **distinguer différents degrés d'implication** dans le processus engagé, **en fonction des enjeux respectifs de chacun**.

La réussite d'un plan de paysage **dépendra ainsi de l'implication des catégories d'acteurs** représentant des **intérêts ou des visions spécifiques de l'avenir des paysages du territoire**.

On retient généralement la présence de **trois grandes catégories d'acteurs** : les habitants, les élus et les acteurs socio-économiques.

### Les acteurs socio-économiques :

**Les acteurs socio-économiques** désignent une catégorie très vaste d'acteurs et leurs représentants : chambre d'industries, professionnels du tourisme, agriculteurs et chambres d'agriculture, pêcheurs, chasseurs et fédérations de chasse, forestiers, commerçants, artisans, associations de protection de la nature, associations sportives ou de loisirs, etc.

Chacun de ces acteurs participe, à sa manière, à façonner un paysage, **soit en agissant directement sur des structures paysagères** dans leur matérialité, **soit en agissant sur les représentations** du paysage, à travers des discours véhiculés.

Les différents types d'acteurs socio-économiques seront ainsi associés au plan de paysage **en fonction des dynamiques paysagères propres au territoire concerné** et des **attentes respectives des populations** (c'est-à-dire des trois catégories énoncées, étant entendu que certaines peuvent avoir des attentes vis-à-vis d'autres acteurs).

Les **acteurs sociaux** constituent, par ailleurs, des points d'entrée vers les habitants et peuvent devenir de puissants vecteurs de communication. Ils peuvent également, en fonction des territoires, représenter des relais influents sur lesquels appuyer une stratégie d'animation.

## Les habitants :

Les habitants sont des acteurs importants à associer. En effet, ils sont **producteurs de paysage** : leurs pratiques peuvent transformer les paysages. De plus, ils ont aussi des attentes en matière de qualité de leur cadre de vie.

Les groupes d'habitants (permanents ou temporaires) pouvant être très différents, **la manière de les impliquer dans la démarche pourra varier**. Elle devra tenir compte, par exemple, de leur âge, de leur activité, du degré de leur implication dans la vie du territoire, de leur sensibilité respective au paysage, etc.

## Les élus :

Les élus sont des acteurs **incontournables** du plan de paysage. En effet, ils sont les garants de l'intérêt général et veillent à ce que le plan de paysage **s'appuie sur des valeurs de démocratie locale**.

La mise en œuvre du plan est en effet **conditionnée à un portage politique fort** permettant que la stratégie définie soit **traduite dans les différentes politiques publiques mise en œuvre sur le territoire**.

La maîtrise d'ouvrage doit ainsi s'efforcer **d'identifier et de définir au regard des intérêts et des valeurs qu'ils portent, les acteurs à associer au plan de paysage**.

### Questions aux porteurs de la participation

Identifier et définir les acteurs à associer au plan de paysage



- Quelles sont les parties prenantes identifiées ?
- Quelles sont les caractéristiques de ces parties prenantes ?
- Quelles sont leurs relations aux paysages et à leurs dynamiques ?
- Quels bénéfices pourront-elles tirer du plan de paysage ?
- En quoi pourront-elles enrichir la démarche ?
- Quelles relations entretiennent-elles entre elles ?
- Se font-elles confiance ?

La maîtrise d'ouvrage doit également s'efforcer **d'expliciter le contexte dans le cadre duquel est élaboré le plan de paysage**, dans la mesure où il peut influencer notamment le degré de confiance que les acteurs se portent, portent à la démarche et leur propension à dialoguer.

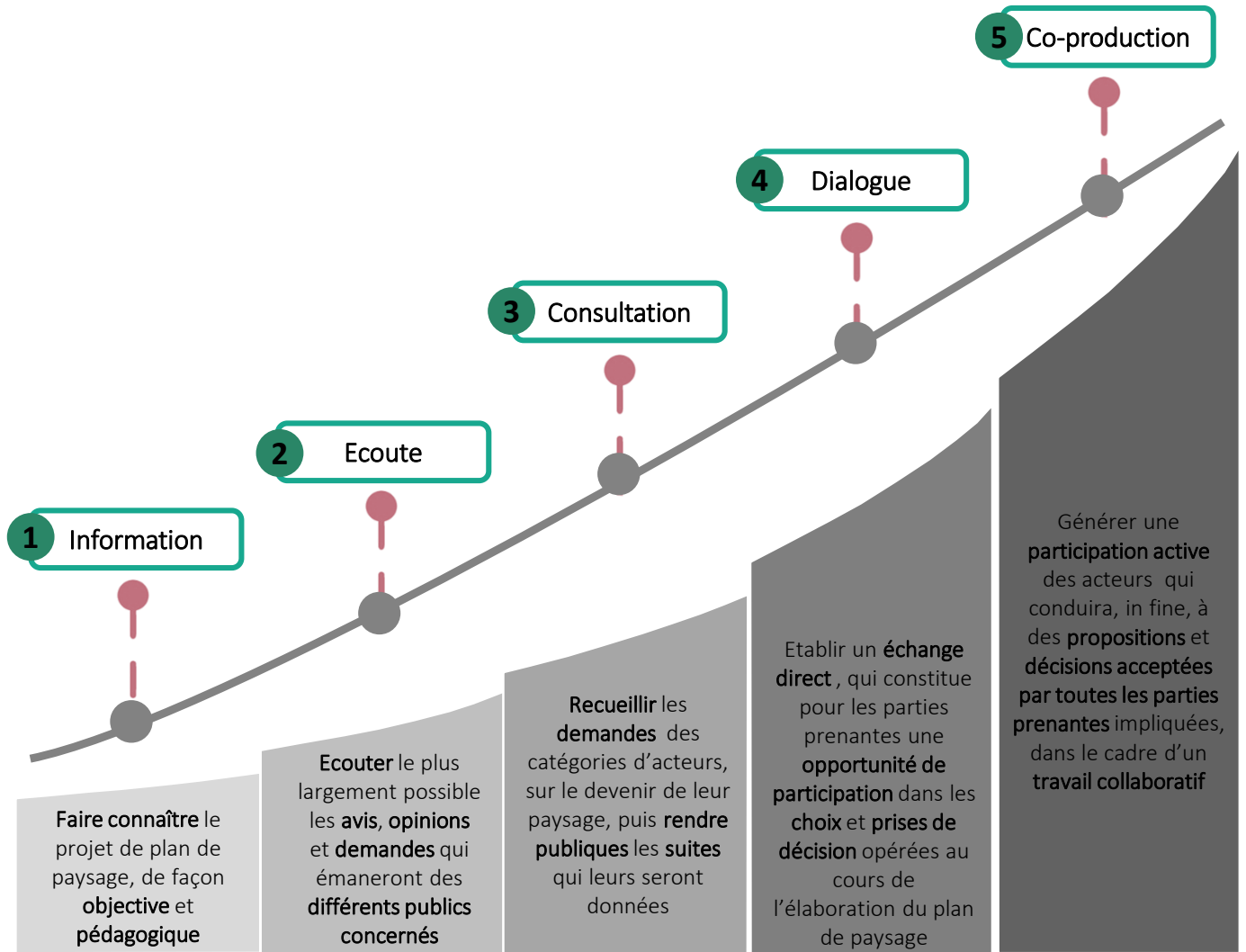
### Questions aux porteurs de la participation

Circonscrire le contexte dans le cadre duquel est élaboré le plan de paysage



- Les parties prenantes vous font-elles confiance ?
- Comment considèrent-elles la démarche ?
- Quelles sont les dimensions potentiellement polémiques de la démarche ?
- Quels sont les ressorts potentiels de blocage ?
- Quels sont les éléments de l'histoire du territoire pouvant influencer sur la concertation ?

En fonction des objectifs de la concertation à chacune des phases d'élaboration de votre plan de paysage, différents niveaux d'implication des acteurs pourront être adoptés. On peut ainsi énumérer cinq degrés d'association de ces acteurs, allant du plus faible au plus élevé :



Au terme de la démarche, il peut subsister des désaccords dus à des divergences d'analyse ou d'intérêt. Cela ne signifie pas que la participation a échoué. L'objectif est en effet de fonder un projet en tenant compte d'attentes potentiellement divergentes, mais explicitées, et sans forcément chercher le consensus.

La qualité de la communication autour des objectifs du plan de paysage est décisive pour installer dans les débats un esprit constructif. Une politique de communication adaptée doit être mise en place tout au long de la démarche. Elle repose sur un plan de communication qui tient compte des différentes catégories d'acteurs du plan de paysage : les formes d'intervention (vocabulaire mobilisé, supports, fréquence, ..) seront adaptées à chacune d'elles.

La communication répond à différents objectifs :

❖ **Lors du lancement de la démarche plan de paysage**, il s'agit d'informer et d'expliquer aux parties prenantes, à partir d'exemples aussi concrets que possible :

- ce qu'est un plan de paysage et ce que sont les objectifs de qualité paysagère ;
- le « plus » attendu de cette démarche et l'intérêt du document pour l'aménagement du territoire et la qualité de vie (quelles difficultés entend-on ainsi résoudre à quelle échéance ?) ;
- les objectifs de la participation attendue.

❖ **Pendant l'élaboration du document**, il s'agit de diffuser régulièrement un état d'avancement de la démarche, favorisant sa bonne appropriation par les parties prenantes, en rappelant toujours les perspectives envisagées.

❖ **Lorsque le plan de paysage est validé**, il s'agit de le rendre accessible auprès de tous et d'informer régulièrement l'ensemble des parties prenantes des actions engagées ou à venir. A ce stade, il est important de toujours rappeler le lien entre les objectifs de qualité paysagère portés politiquement et les actions mises en œuvre pour les atteindre et ainsi montrer le chemin parcouru et le chemin restant à parcourir pour répondre aux attentes des acteurs du territoire.

## Comment élaborer votre plan de communication en 9 étapes ?

Pourquoi  
communiquer ?



1. **Etablir un diagnostic** en reformulant le contexte, les enjeux et les risques sous-tendus par votre démarche de plan de paysage ;
2. **Définir des objectifs** de communication mesurables, planifiables et en cohérence avec le budget dont vous disposez.

Pour qui et avec qui  
communiquer ?



3. **Définir les publics cibles** de votre plan de communication, qui seront les destinataires de vos messages ;
4. **Identifier des partenaires** avec lesquels communiquer sur votre plan de paysage.

Sur quoi  
communiquer ?



5. **Concevoir un axe éditorial** pour appuyer la posture que vous souhaitez adopter et donner une cohésion globale à vos diffusions ;
6. **Produire des contenus de communication**, en croisant les objectifs et les publics, chaque cible pouvant nécessiter un traitement particulier.

Comment  
communiquer ?



7. **Sélectionner les outils** de communication les plus adaptés à vos besoins ;
8. **Etablir un planning** de diffusion des messages auprès de vos cibles ;
9. **Estimer le budget** à mobiliser, en fonction du cycle de vie de votre plan de communication et des objectifs qu'il vise à atteindre.

Communiquer sur le plan de paysage ne revient pas uniquement à émettre des messages. Il s'agit également de **se donner les moyens d'écouter les acteurs et de réagir en conséquence**. Pour la maîtrise d'ouvrage cela revient à manifester dans les faits auprès des acteurs de la participation : une qualité d'écoute, une prise en compte des thématiques qui les préoccupent, la définition de mécanismes de prise de décision clairs et transparents, ainsi qu'une mise en œuvre respectueuse des engagements pris.

Il convient de noter que pour susciter l'intérêt du grand public, l'engagement des élus et une implication constructive de la part des acteurs socio-économiques, la **communication en amont** de la démarche doit très tôt s'appliquer :

- à **préciser l'utilité d'un plan de paysage** ;
- et à **clarifier les objectifs de la participation**.

Cela vise à éviter toute incompréhension qui conduirait à un désintérêt pour le projet.

A l'occasion d'un groupe de travail du Club Plans de paysage, nous avons collectivement (équipe d'animation du Club et techniciens des territoires lauréats) cherché à identifier des éléments de langage et des leviers permettant de convaincre habitants, élus et acteurs socio-économiques de s'engager dans la démarche.

Dans cette optique, quelques précisions sur la démarche plan de paysage et quelques **mots-clés adaptés à chaque catégorie d'acteurs** sont proposés ci-après.

Enfin, cette communication peut également **s'appuyer sur des acteurs convaincus** du bien-fondé de la démarche plan de paysage, qui **se poseront en relais auprès de certaines cibles** : groupes d'habitants, associations, professionnels, etc. Les **retours d'expérience de territoires voisins** peuvent également s'avérer précieux pour élaborer un discours porteur auprès, notamment, des élus locaux.

### Précisions sur les termes et les objectifs

#### ▪ Il est possible d'agir sur le paysage

Le paysage n'est pas le simple résultat d'actions diverses ou le produit du hasard : par exemple lorsque l'on requalifie des friches urbaines ou lorsque l'on incite, par des aides financières, à la plantation de haies, nous agissons directement ou indirectement sur les paysages.

Collectivement ou individuellement, en fonction de nos pratiques, nous pouvons agir sur le paysage et influencer ainsi sur son évolution.

De même, le développement d'un discours structuré et argumenté concernant des éléments de paysage ou des structures paysagères transforme les représentations sociales du paysage et l'appréciation du cadre de vie qu'il constitue.

#### ▪ Agir sur le paysage présente des intérêts pour chacun

Le paysage, loin d'être futile, est un élément central du cadre de vie et un facteur essentiel d'attractivité du territoire.

#### ▪ Un plan de paysage revêt un caractère opérationnel

Un plan de paysage n'est pas une simple « étude paysagère », figée et théorique. Il s'agit **d'une démarche** qui a pour objectif de définir des perspectives d'évolution concrètes pour le territoire.

*Certains choisissent de parler de « **plan d'action pour le paysage** » ou encore de « **stratégie paysagère** » pour mettre en avant une dynamique de projet.*

#### ▪ Un plan de paysage est élaboré dans le cadre d'une démarche concertée

Le plan de paysage n'est pas un outil d'aménagement imposé aux parties prenantes d'un territoire et source de nouvelles contraintes. L'élaboration de ce document, issue d'une démarche volontaire, est conditionnée à une concertation entre les acteurs du territoire. Il contribue à renouveler le lien entre la société dans son ensemble et son environnement.

Messages relatifs  
au terme même  
de « paysage »

Messages relatifs  
à l'outil de projet  
plan de paysage

### Messages relatifs aux objectifs de la participation

- **La participation permet de garantir la qualité du diagnostic et de la stratégie paysagère menée**

La participation présente une grande utilité, depuis le diagnostic jusqu'à l'identification des pistes d'action. Elle permet d'apporter au plan de paysage des éléments de connaissance du territoire détenus par l'ensemble des acteurs, d'alimenter le vivier des actions possibles et d'identifier des « relais » mobilisables pour l'élaboration puis la mise en œuvre du plan de paysage.

- **La participation génère des apports pour le territoire**

Pour les élus, elle peut être une opportunité de recréer du lien avec les habitants d'un territoire. Elle permet aux acteurs socio-économiques, comme aux habitants, d'explicitier leurs attentes ou les difficultés qu'ils rencontrent. La participation permet également à tous de s'écouter et de proposer des solutions connues et acceptées par chacun.

#### HABITANTS



##### Mots-clés

- Qualité du cadre de vie
- Qualité des espaces publics/aménagements
- Vivre ensemble / héritage/ bien commun /patrimoine
- Responsabilité /mobilisation individuelle et collective
- Echanger des idées / proposer / exprimer ses attentes et/ou ses besoins
- Co-construire des projets
- Acteur / producteur de paysage

#### ELUS



##### Mots-clés

- Cadre stratégique de politiques publiques / stratégie paysagère / mise en valeur du territoire
- Outil non contraignant / non normatif / modalités de travail nouvelles
- Economie / développement local
- Rayonnement / attractivité du territoire (entreprises, nouveaux habitants, touristes, etc.)
- Qualité du cadre de vie offert
- Contact avec les citoyens
- Approche fédératrice
- Qualités des espaces publics / vivre ensemble
- Levier pour aborder les transitions (mode d'habiter, énergie)
- Outil opérationnel concret / aux traductions visibles / programme d'actions
- Approche qualitative de l'urbanisme
- Paysage/enjeux communs /coopération intercommunale

#### ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES



##### Mots-clés

- Attractivité / dynamisme
- Valeur ajoutée
- Exemplarité
- Acteur / producteur de paysage / partenaires
- Responsabilité partagée
- Qualité des espaces proposés aux usagers / clients / employés
- Pérennisation des activités et des ressources productives
- Valorisation de savoir-faire
- Affichage publicitaire / enjeux / cohérence / conséquences

- ❖ Louise DEMAZIERES, *Les Démarches participatives dans le cadre de l'élaboration des plans de paysage*, Mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du diplôme d'Ingénieur agronome, SupAgro Montpellier, 2015, 60 p.
- ❖ S. BRIFFAUD, Y. LUGINBÜHL (sous la dir.), Fiche technique *Représentations sociales du paysage & Imaginaire social* du programme de recherche Paysage et développement durable, MEDDE, IRSTEA, 2013, 6 p.
- ❖ M. TOUBLANC (sous la dir.) Fiche technique *Développement local & Paysage* du programme de recherche Paysage et développement durable, MEDDE, IRSTEA, 2013, 8 p.
- ❖ Y. MICHELIN (sous la dir.), Fiche technique *Participation et Paysage* du programme Paysage et développement durable, MEDDE, IRSTEA, 2013, 8 p.
- ❖ ADEME, *La concertation en environnement*, Eclairage des sciences humaines et repères pratiques, 61 p.
- ❖ Conseil général de Val de Marne, *Guide méthodologique pour la concertation des val-de-marnais*, Mission démocratie participative, décembre 2008, 70 p.
- ❖ Agence de l'eau Loire-Bretagne, *Pour le SAGE, animer la concertation et la communication - Guide méthodologique*, août 2001, 73 p.
- ❖ MEDDE, *Les Atlas de paysage, méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages*, 2015, 115 p.



**Contact :** [club.plansdepaysage@developpement-durable.gouv.fr](mailto:club.plansdepaysage@developpement-durable.gouv.fr)