ACADÉMIE d'AGRICULTURE de FRANCE

Encyclopédie : *Question sur*

Les erreurs passent, il n'y a que le vrai qui reste (Diderot)

Comment faire avec la conflictualité paysagère ?

Fiche *QUESTIONS SUR…* n° 07.07.Q04 **2022, révisée en juin 2025**

Hervé DAVODEAU, professeur, Institut Agro, UME ESO, Angers

Mots clés : paysage, conflit social, participation sociale, politique publique paysage

La notion de paysage n'est pas réductible à un sens écologique ou esthétique. Elle joue des rôles variables dans les conflits sociaux qui mettent en jeu le milieu de vie des habitants, notamment quand leur participation est requise.

La multiplication des conflits d'aménagement ne s'explique pas seulement par le jeu d'acteurs local, mais par des ressorts plus profonds : perte de légitimité et de puissance de l'État, transferts de compétences vers les collectivités décentralisées, reconnaissance progressive de la démocratie participative, savoirs experts discutés par une population de plus en plus éduquée et exigeante des qualités de son cadre de vie. Cette conflictualité n'est pas nécessairement négative pour les territoires, elle contribue aussi à les construire[1].

Le cadre législatif en faveur du cadre de vie (*loi Paysage* de 1993 en France, *Convention Européenne du Paysage*-CEP en 2000) offre potentiellement un terrain d'expression favorable aux controverses, car le paysage "*partie de territoire telle que perçue par les populations*" (CEP) peut être mobilisé comme argument pour ou contre les projets. En examinant les contenus de trois cas d'étude[2], nous essaierons de penser le statut du paysage dans les conflits d'aménagement.

Trois exemples

Photo 1 : paysage des basses vallées angevines

Photo 2 : Paysage du Finistère

Photo 3 : Paysage à l'Ouest d'Angers

1 - Les Basses Vallées Angevines (*Photo 1*) constituent une vaste étendue de prairies inondables en amont d'Angers. Dans les années 1980, ce territoire était l'objet d'une déprise agricole entraînant une progression de la friche et le développement des peupleraies : cette évolution, contestée par certains groupes d'acteurs, était l'objet de la controverse. La tentative avortée de réserve naturelle, portée par les naturalistes, déclencha une

[1] MELÉ P., 2003.

[2] Cas d'étude travaillés par l'auteur et ses étudiants à travers la pratique jeu de rôle : DAVODEAU H., TOUBLANC M., 2019 (à paraître), *La pratique pédagogique du jeu de rôle auprès des étudiants en paysage*, Actes du colloque Didactique du paysage, Université de Genève, Métis Press.

Reproduction autorisée sous réserve d'en citer la provenance

vive polémique entre éleveurs, populiculteurs, chasseurs, associations de protection de la nature, propriétaires, professionnels du tourisme, élus. La résolution du conflit, au début des années 1990, passa par la mise en œuvre d'une réglementation des boisements et d'une *Opération Groupée d'Aménagement Foncier Environnement*, dont la finalité est de conserver l'élevage extensif, la biodiversité et les paysages de prairies qui lui sont associés. Depuis, ce territoire est l'objet de diverses actions cherchant à concilier production agricole, gestion de l'environnement et préservation du paysage.

2 - Dans le Finistère, entre la pointe de Moustérien et le Cap Coz (*Photo 2*), se joue une controverse dont l'origine remonte à la création du *sentier des douaniers* (1791), à son intégration au domaine public maritime (1858), puis à l'application d'une servitude de passage des piétons (1976). Dans ce cadre législatif national, le conseil municipal de Fouesnant acta dès les années 1970 la décision d'un sentier littoral, avec l'appui de l'*Association de sauvegarde du pays fouesnantais*. Mais cette décision fut contestée durant trois décennies par certains propriétaires de grands domaines côtiers, qui attaquèrent en justice les délibérations du conseil municipal, les résultats des enquêtes publiques, et les arrêtés préfectoraux défavorables. Le rapport de force s'inversa contre les propriétaires, jaloux de leur tranquillité, suite à la médiatisation du conflit en 2010 ; la pression citoyenne sur les recours en justice conduisit à un arrêté préfectoral d'approbation du sentier en 2011, puis à la réalisation des travaux en 2013. Cependant aujourd'hui la nature de l'ouvrage est critiquée et le conflit est régulièrement réactivé.

3 - À l'ouest d'Angers, le Ministère de la Reconstruction décida en 1950 d'expérimenter, dans le quartier de Belle-Beille (*Photo 3*), une démarche de construction de 500 logements collectifs, qui préfigura la procédure administrative d'urbanisme opérationnel des Zones d'Urbanisation Prioritaire. Plus d'un demi-siècle plus tard, les indicateurs sociaux du quartier reflètent une paupérisation très marquée, justifiant le soutien de l'État à travers une opération de renouvellement urbain (2016-2027). Le slogan "*rénovation verte du grand Belle-Beille*" traduit une volonté de changement d'image par une stratégie de verdissement et un recadrage du périmètre intégrant le pôle universitaire. L'objectif est de le requalifier en un éco-quartier mieux desservi avec l'arrivée du tramway en 2022. Une controverse a éclaté en avril 2017 lors d'une réunion publique demandée à l'initiative des riverains, face à la volonté de la municipalité de construire plusieurs logements (objectif de densité urbaine et de mixité sociale) sur leurs terrains de sport.

Quelle est la place du paysage dans chacune de ces controverses ?

Dans les vallées angevines, l'analyse du conflit[3] conduit à relativiser le poids de l'argumentaire strictement paysager face aux autres registres, en particulier économique (les peupliers nuisent à l'essor des usages récréatifs) ou écologique (ils menacent l'équilibre des milieux). Si l'argument esthétique est mobilisé pour dénoncer l'aspect géométrique des peupleraies, le mitage des paysages traditionnellement ouverts, l'obstruction de certaines vues, l'atteinte à l'identité des lieux, etc., il souffre cependant d'être relatif à un point de vue et facilement retourné (des photographes amateurs ou l'écrivain Julien Gracq sont utilisés pour construire des représentations positives de ces paysages). La controverse paysagère tend donc à s'effacer derrière la question environnementale, dont les arguments sont plus objectivables quoique toujours très discutables (les peupliers ne sont-ils pas des pièges à carbone, ne permettent-ils pas de produire des cagettes en bois ?). Au-delà de la controverse argumentative, le conflit exprime la logique d'appropriation citadine des vallées autour d'Angers[4] : tout autant qu'inondables ou agricoles, ces terres sont désormais périurbaines, et même urbaines pour l'île Saint-Aubin, véritable parc agricole situé dans les limites communales de la ville. Cette appropriation les soumet aux nouveaux usages récréatifs et aux nouvelles représentations paysagères qui produisent le conflit.

---

[3] LE FLOCH S. : *La prairie, l'oiseau et le peuplier. Réalités et représentations du peuplier à travers l'analyse du conflit dans les basses vallées angevines*, mémoire de DEA, École d'architecture de Paris-La Villette.

[4] MONTEMBAULT D. : *Les vallées face à l'appropriation urbaine. Des mutations de l'occupation du sol dans les grandes vallées proches d'Angers aux nouveaux paysages*, Thèse de Doctorat, Université d'Angers, 2002

 Fiche consultable sur le site internet www.academie-agriculture.fr onglet "***Publications***" puis "***Table des matières des documents de l'Encyclopédie***".
Reproduction autorisée sous réserve d'en citer la provenance

Dans le cas du sentier littoral à Fouesnant, l'enjeu est l'accessibilité physique et visuelle au littoral. Ici le paysage est revendiqué comme un droit confisqué aux usagers par les propriétaires. L'analyse du jeu d'acteurs local permet de prendre la mesure des contingences locales de l'application du droit sous l'effet du lobbying de propriétaires très influents (capital économique). Le *droit au paysage* revendiqué en application de la loi consiste donc à défendre un *droit du paysage* limitant le droit de propriété. Au-delà du contexte local, cette opposition entre l'intérêt général et le droit de propriété est le fondement de l'institutionnalisation du paysage dans les politiques publiques[5] et il est au centre de la plupart des controverses paysagères[6].

La mobilisation contre les constructions sur les terrains de sport du quartier de Belle-Beille ne s'appuie pas sur un argumentaire à propos du paysage, mais sur la diversité des pratiques informelles non prises en compte dans le projet : apprentissage du vélo par les enfants, barbecue entre voisins, cohabitation entre habitants et étudiants, etc.

Les logements envisagés ne sont pas dénoncés en anticipant le paysage projeté, mais au regard des usages actuels menacés. Le paysage n'est donc ici ni le sujet dont on s'empare pour lutter contre un projet, ni le projet auquel on s'oppose, mais le cadre spatial dans lequel prennent place les usages quotidiens. Si la contestation – d'abord assurée par les riverains immédiats, dans une logique *Nimby*[7] – aurait pu les conduire à préserver pour leur tranquillité les terrains tels qu'ils sont, l'élargissement de la contestation aux habitants du quartier les conduit à défendre leurs usages indépendamment de la préservation des lieux en l'état : le dépassement de la logique *Nimby* est une condition essentielle pour échapper aux accusations de mobilisation en faveur d'intérêts particuliers[8].

Conclusion

Pour dépasser ces conflits, une meilleure participation du public semble une réponse adaptée. De nombreuses expériences démontrent qu'il est possible de s'entendre sur un programme sur la base d'un diagnostic partagé, permettant d'impliquer le public dans le travail de (co)-conception, voire de réalisations (chantiers participatifs). Dans ces démarches, le statut du paysage est divers, allant du paysage-objet à aménager au paysage-outil pour aménager[9]. La *médiation paysagère* désigne alors les démarches participatives d'aménagement qui utilisent le paysage comme moyen pour faire participer le public à l'aménagement de leur cadre de vie.

Les controverses paysagères et environnementales étaient à l'origine de la mise à l'agenda politique du paysage à la fin du XIX^{e} siècle. Elles sont aujourd'hui induites par cette institutionnalisation : de causes, elles deviennent conséquences, suite à la reconnaissance du paysage en tant qu'enjeu d'aménagement.

Si l'intégration paysagère peut encore être pensée comme une solution pour résoudre un conflit d'aménagement autour d'une infrastructure, la participation est désormais la réponse la plus convaincante, en particulier pour résoudre les controverses centrées sur les paysages.

Encore expérimentales mais pouvant être testées et évaluées dans le cadre de programme de recherche-action, les démarches participatives proposent une alternative aux processus d'aménagement trop descendants, et donc potentiellement conflictuels. Elles sont malheureusement souvent discréditées par les modalités de la participation institutionnelle offerte aux habitants, et productrices elles-mêmes de tensions.

Dans ces démarches remontantes, la valeur patrimoniale du paysage tend à s'effacer au profit de valeurs d'usages : ici l'enjeu n'est plus de protéger le paysage-objet (en l'état) que le paysage-relation (conserver l'usage plutôt que la forme). Ainsi, dans les années à venir, des controverses d'aménagement s'appuieront sur le paysage de façon différente, plus en lien avec la notion de *commun*[10].

---

5 BARRAQUE B. : *L'histoire des lois françaises sur les sites et les paysage est d'abord l'histoire de la remise en cause progressive des droits sacrés de la propriété, Le paysage et l'administration*, 1985

6 DAVODEAU H., 2008.

7 Nimby : acronyme de *Not In My Back Yard*, c'est-à-dire "*d'accord, mais pas chez moi*"

8 TROM D., 1999.

9 MONTEMBAULT D. et al., 2015.

10 SGARD A., 2010.

 Fiche consultable sur le site internet www.academie-agriculture.fr onglet "***Publications***" puis "***Table des matières des documents de l'Encyclopédie***". Reproduction autorisée sous réserve d'en citer la provenance

Ce qu'il faut retenir :

Selon les cas, la notion de paysage disparait au profit des enjeux environnementaux, ou bien cristallise la remise en cause du droit de propriété foncière ou un projet municipal urbain de logements. C'est pourquoi son statut varie de paysage-objet à aménager à paysage-outil pour aménager. D'une manière plus générale, dans les démarches participatives, les valeurs d'usage s'imposent souvent aux dépens des valeurs patrimoniales. Ce dont il faudra tenir compte dans les décisions d'arbitrage.

Pour en savoir plus :

- DAVODEAU H. : *Des conflits révélateurs de la territorialisation du projet de paysage : exemples ligériens. Territoires de conflits, analyses des mutations de l'occupation de l'espace,* (dir. KIRAT, TORRE), L'Harmattan, 2008
- MELE P. (dir) : *Conflits et territoires*, Presses universitaires François Rabelais, 2003, collection Villes et territoires.
- MONTEMBAULT D., TOUBLANC M., DAVODEAU H., GEISLER E., LECONTE L., ROMAIN F., LUGINBUHl A., GUTTINGER P. : *Participation et renouvellement des pratiques paysagistes, Biodiversité, paysage et cadre de vie . La démocratie en pratique* (dir. Y. Luginbühl), Victoire Edition, 2015
- SGARD A. : *Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun*, Développement durable et territoires [En ligne], Vol. 1, n° 2., 2010
- TROM D. : *De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative*. In: Revue française de sciences politiques 49e année, n°1, 1999.

Reproduction autorisée sous réserve d'en citer la provenance