

Académie d'Agriculture de France

Séance du 14 juin 2017

*Les politiques publiques de paysage
dans le milieu rural, évaluation et
perspectives*

Les outils des politiques publiques de paysage en France et en Europe

Yves Luginbühl

Ingénieur agronome, docteur en géographie

Ancien membre de la Casa de Velázquez

Directeur de recherche émérite au CNRS

UMR LADYSS, CNRS et Universités de Paris1, 7, 8
et 10

Consultant du Conseil de l'Europe

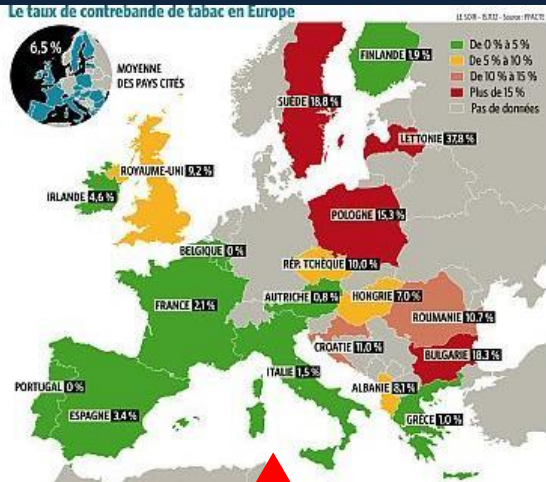
Politique de paysage

- **Définition** : politique censée agir sur le paysage
- **Convention Européenne du Paysage** (Florence, 2000) :
 - Article 1 : formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage
 - **Protection** : actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine
 - **Gestion** : actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales
 - **Aménagement** : présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages

Cependant

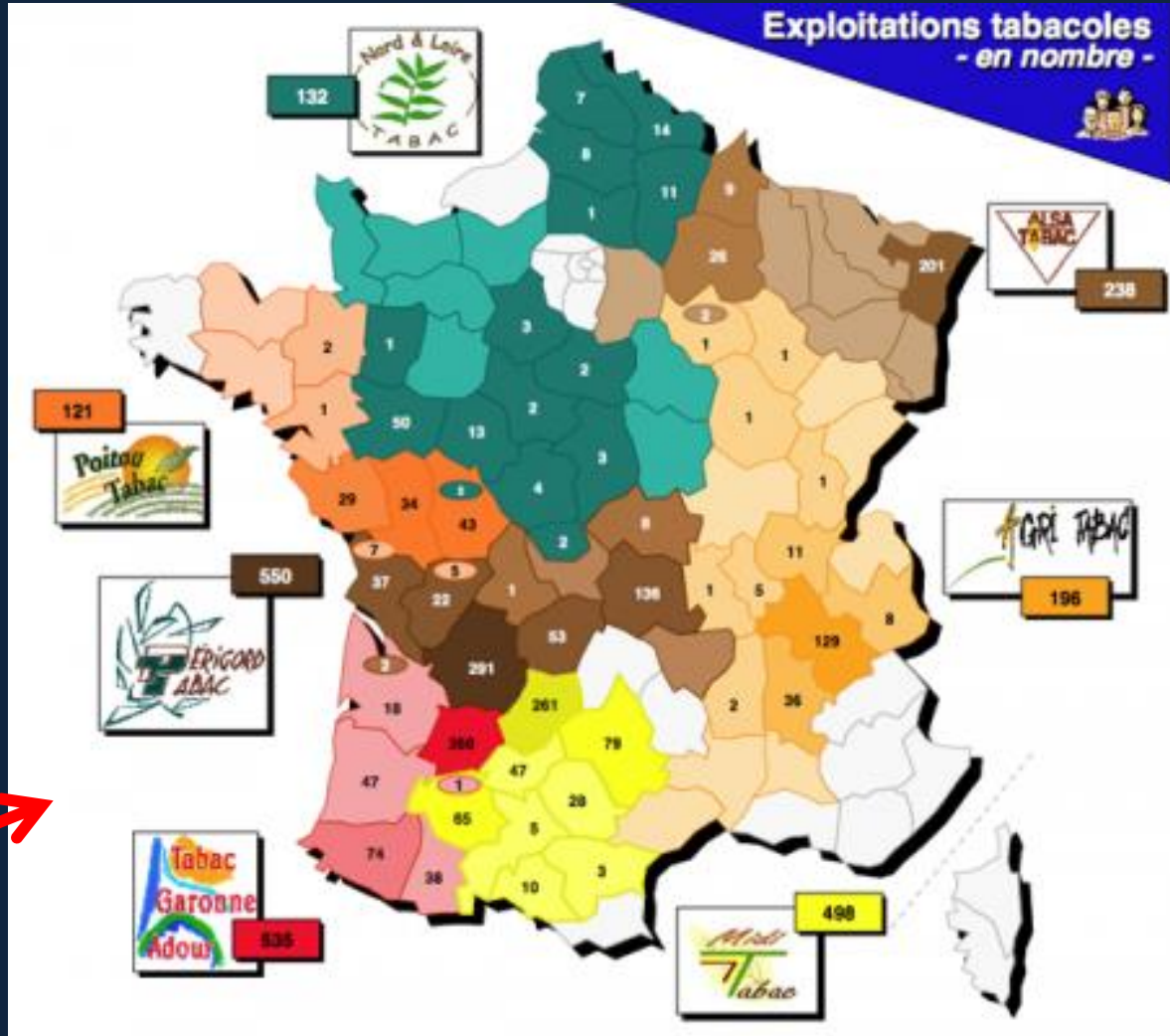
- Différence entre politiques dédiées et politiques sectorielles :
 - Si les politiques dédiées ont un effet indéniable
 - Elles ne représentent qu'une faible part des effets des politiques sur les paysages
- Politiques sectorielles :
 - Les plus « efficaces »
 - Par exemple : PAC, politique de santé, politique du logement, des infrastructures, de l'environnement, etc.

Un exemple : lutte contre le tabagisme



Taux de contrebande du tabac en Europe

**Nombre
d'exploitations
tabacoles en France,
9000 tonnes en 2014**





**Champs et fleurs de
tabac, entre 2010 et 2014,
le nombre de producteurs de
tabac est passé
de 2 076 à 1 177**





**En 1950, la France
comptait 105 000
producteurs de
tabac**



**Séchoirs à tabac,
Dordogne et
Aquitaine**

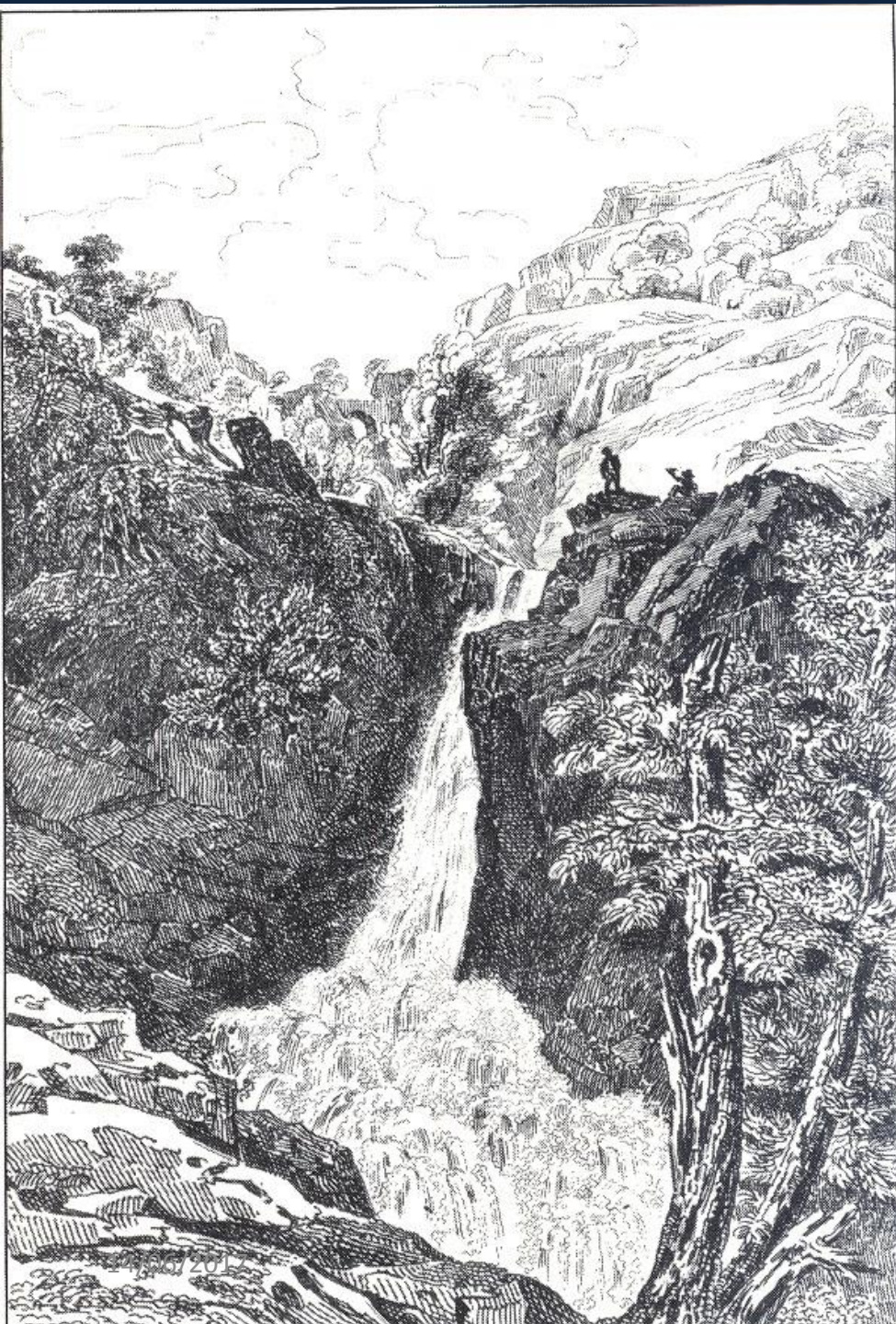
Quelques exemples

- Politique de transport :
 - Développement des infrastructures : autoroutes, TGV, grands canaux, aéroports, etc....
 - Aux dépens des chemins et sentiers supprimés par l'agrandissement du parcellaire
- Politique du logement :
 - Extension des métropoles
 - Développement des lotissements et des ensembles immobiliers
 - Aux dépens des terres agricoles

I. Politiques dédiées en France

- Premières mesures en faveur de la protection des paysages :
 - 1853 : création des réserves intégrales de la Forêt de Fontainebleau
 - Fin 19^{ème} siècle : arrêtés préfectoraux en faveur de la protection de sites remarquables
 - 1906 : première loi sur la protection des monuments naturels (Charles Beauquier et T.C.F)
 - Vers 1910 : première tentative de parc national dans l'Oisans (vallée de l'O Dolle) sur l'exemple des premiers parcs américains (Yellowstone et Yosemite)
- Echech des parcs nationaux en raison de la Première Guerre Mondiale, notamment





**Cascade de
Gimel en
Corrèze,
protégée par
un arrêté
préfectoral à la
fin du 19^{ème}
siècle**

Protection des paysages avant tout

- 1913 : loi sur la protection des monuments historiques (précédée par l'inventaire des richesses artistiques et historiques de la France – Prosper Mérimée)
- 1930 : loi sur la protection des sites classés et inscrits abrogeant celle de 1906
- Sauf les Lois du 27 novembre 1918 sur le remembrement de la propriété rurale ainsi que la loi du 4 mai 1919 sur la délimitation, le lotissement et le remembrement des propriétés foncières dans les régions dévastées par la guerre

La protection continue après la Seconde Guerre Mondiale

- Poursuite de la politique de protection des sites remarquables ; 2 700 sites classés, soit 1 026 342 hectares, et environ 4 000 sites inscrits, soit 1 500 000 hectares environ
- Autres mesures, secteurs sauvegardés (*loi du 4 août 1962*, dite « loi Malraux »), ZPPAUP (Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Paysager, la loi portant engagement national pour l'environnement [dite Grenelle II] a transformé les ZPPAUP en aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine [AVAP]. Mutation achevée avant le 15 juillet 2015), Espaces naturels sensibles, etc.

II. Protection / développement

- Création des parcs nationaux le 22 juillet 1960, 10 parcs en 2015
- Création des parcs naturels régionaux le 1^e mars 1967, par Charles de Gaulle, décret, 51 parcs en 2015 ; rôle de la DATAR
- Relatif faible intérêt de la communauté scientifique pour le paysage :
 - Préoccupation pour la reconstruction
 - Paysage = concept bourgeois
 - Cependant : quelques géographes publient sur le paysage : Paul Brunet, Philippe Pinchemel, Jean-Robert Pitte

Le retour du paysage

- L'environnement modifie le sens du paysage
- 1971 : premier ministère chargé de l'environnement : Robert Poujade
 - 1972 : création du Centre National d'Etude et de Recherche du Paysage, chargé de former des paysagistes d'aménagement , développer des méthodes d'étude et d'aménagement des paysages, etc.
 - 1975 : création de l'ENSP de Versailles, des DRAE et ARSP
 - 1979 : fin du CNERP, création de la Mission Paysage, chargée d'initier des politiques de paysage
- 1972 : Convention du Patrimoine Mondial, UNESCO, modifiée en 1992

Sortir de la protection

- Mission Paysage :
 - Premières mesures non protectionnistes
 - Autour des arbres : favoriser les haies en milieu rural, les plantations routières, végétaliser les lotissements, etc
 - Chartes et contrats paysagers avec les collectivités locales
- Service Technique de l'Urbanisme (STU) :
 - Assistance à la planification territoriale
 - Missions de verdissement préalables à l'urbanisation
- Bureau des sites : la protection persiste ; gestion des sites classés et inscrits ; tendance à classer des sites de + en + vastes

III. Politiques sectorielles

- Effet des politiques sectorielle bien antérieur aux politiques dédiées :
 - Par exemple : Ordonnance de Philippe Le Hardi, 1395: protection de la qualité des vins issus du cépage Pinot contre le « déloyal » Gamay, effet sur les paysages
 - Du 13^{ème} au 19^{ème} siècle : enclosures anglaises, actes notariaux privés puis publiques d'appropriation foncière et effets sur les paysages anglais ; conséquences sur les bocages français (Morvan)
 - Lois Colbert sur les forêts : 1666 et +
 - Développement industriel en Angleterre et en France, 18^{ème} à 19^{ème} siècles ; effets sur les paysages urbains
- Plus récemment : remembrement, MAE, PAC, notamment



Enclosures anglaises vers 1750, anonyme, Tate Gallery, Londres



Bocage du Morvan sud

La PAC et les paysages

- Deux piliers :
 - Premier pilier : soutien du marché, des prix et des revenus
 - Second pilier : soutien au développement rural
- Principe du productivisme issu de la politique du Royaume-Uni et repris par la plupart des pays européens
 - Critiqué par de nombreuses ONG et scientifiques
 - Défavorable aux qualités environnementales des paysages :
 - Agrandissement du parcellaire (mécanisation) ; diminution du nombre d'exploitations
 - Développement de l'élevage hors-sol
 - Cependant aides à la plantation de haies, ne compensant pas les arasages
 - Enfrichement des espaces abandonnés par l'agriculture, conduisant à la forêt
 - Nouvelles mesures permettant de préserver l'environnement : fauche tardive pour la protection des oiseaux (MAE), protection de la biodiversité et effets sur les paysages, etc.
- Vers une agriculture plus « vertueuse » ? Développement des circuits courts, vente directe, agriculture urbaine

La PAC et les paysages (suite)

- Aide aux exploitants « découplée » depuis 2005-2006 : moins de liens entre production et montant des aides, aide à l'hectare, respect des normes d'environnement
 - Superficies des espaces non cultivés non compris dans les subventions
 - Effets sur les paysages : disparition des haies et bosquets non comptabilisés dans l'exploitation
- Dernière réforme de 2014 à 2019 : notamment mise en place des mesures de verdissement (bandes enherbées, haies, etc.)
- Priorité donnée à certaines productions, comme les céréales ou le maïs, non compatible avec la diversité des paysages

L'action paysagère se structure (1)

- Années 1980 – 1990 :
 - Recherche : divers appels d'offres de 1983 à 2015
 - Enseignement : création de nouvelles formations dans les écoles d'architecture (Bordeaux, Lille) ou à part (Blois), Agrocampus Ouest, masters dans quelques universités
 - Actions politiques :
 - Timides tentatives d'insertion du paysage dans les politiques sectorielles (par exemple agriculture, logement)
 - Vote de la loi Paysage en 1993 (Ségolène Royal)
 - Rôle des collectivités territoriales (régions, départements, communes et communautés de communes, PNR..., ZPPAUP puis AVAP; OGS, etc.)
 - 1993 : création des Plans de paysage
 - 1994 : publication de la méthode des Atlas ; observatoires photographiques des paysages
 - Apparition des démarches participatives (Mairie Conseil, Dordogne)
 - Fin de la Mission Paysage, création du bureau des paysages, motivée par la loi de 1993



Ministère
de l'Aménagement
du Territoire,
de l'Équipement
et des Transports

METHODE POUR DES ATLAS DE PAYSAGES

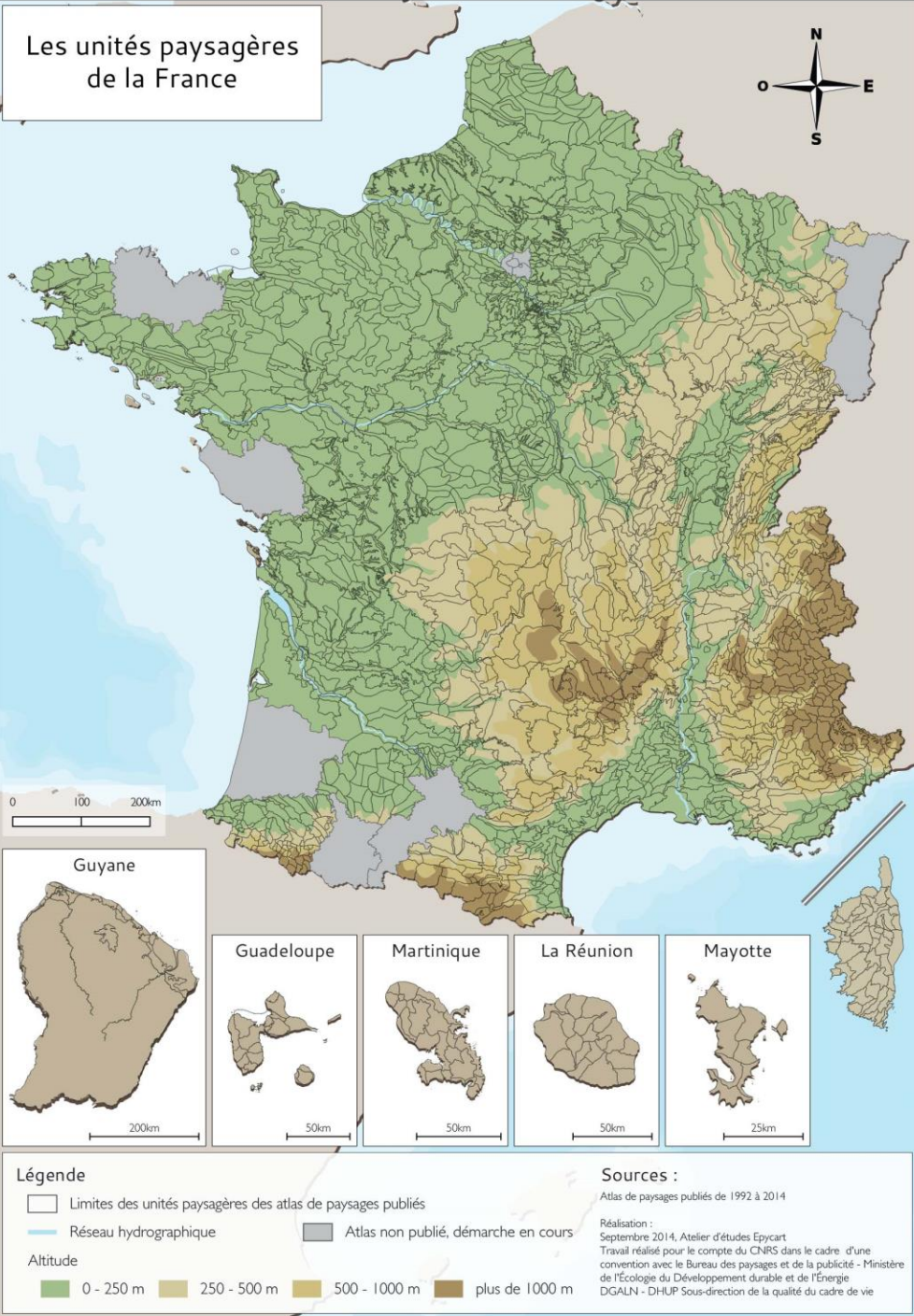
IDENTIFICATION ET QUALIFICATION

Strates/CNRS - SEGESA 1994



Méthode des Atlas de 1994

Les unités paysagères de la France



Unités de paysage de la France

MOTS CLEFS - AMBIANCES

ONDULATIONS
VITICOLES



BOCAGE



SCHISTE



TUILES/
ARDOISES



MANOIRS



MOULINS



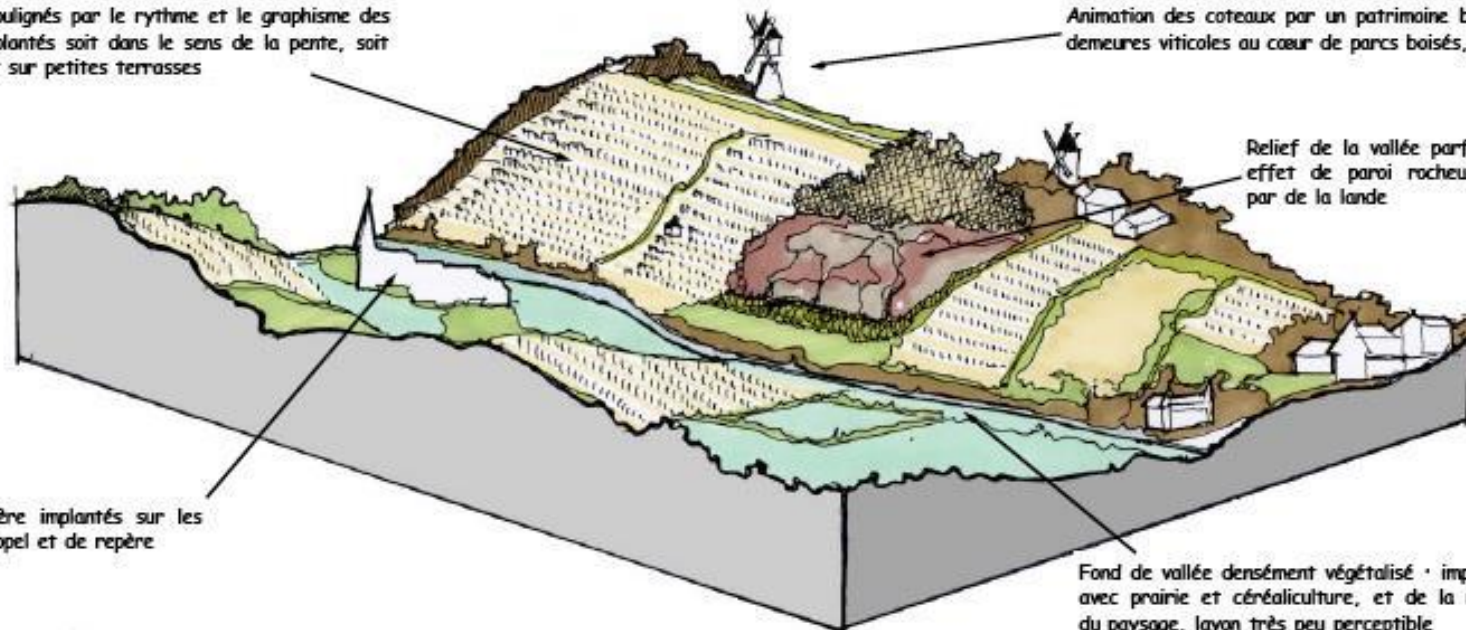
Coteaux viticoles soulignés par le rythme et le graphisme des rangs de vignes implantés soit dans le sens de la pente, soit perpendiculairement sur petites terrasses

Animation des coteaux par un patrimoine bâti remarquable : demeures viticoles au cœur de parcs boisés, moulins ...

Relief de la vallée parfois prononcé avec effet de paroi rocheuse et colonisation par de la lande

Villages de caractère implantés sur les coteaux, points d'appel et de repère

Fond de vallée densément végétalisé : importance du bocage, avec prairie et céréaliculture, et de la ripisylve, fermeture du paysage, lagon très peu perceptible



Bloc-diagramme d'un paysage

L'action paysagère se structure (2)

– Échelle internationale :

- 1987 : naissance de l'idée d'une Convention Européenne du Paysage, 1992 : Charte du Paysage méditerranéen élaborée par le Conseil de l'Europe
- 1992 modification de la Convention du Patrimoine Mondial, introduction des paysages culturels, (mais pas de paysages naturels, uniquement aires de beauté naturelle)
- 1995 : premiers travaux sur la Convention Européenne du Paysage,

L'action paysagère se structure (2)

- Années 2000-2015 :
 - Enseignement : fin du DEA « JPT », masters
 - Action :
 - 20 octobre 2000 : adoption de la Convention Européenne du Paysage par 18 pays du Conseil de l'Europe, aujourd'hui ratifiée par 38 pays ; autres conventions internationales
 - 2007 : engagement du SINP, échec lors du changement de direction du Bureau des Paysages
 - Plans de paysage relancés
 - 2015 : publication de la nouvelle méthode des Atlas
 - 2016 : Vote de la loi « Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

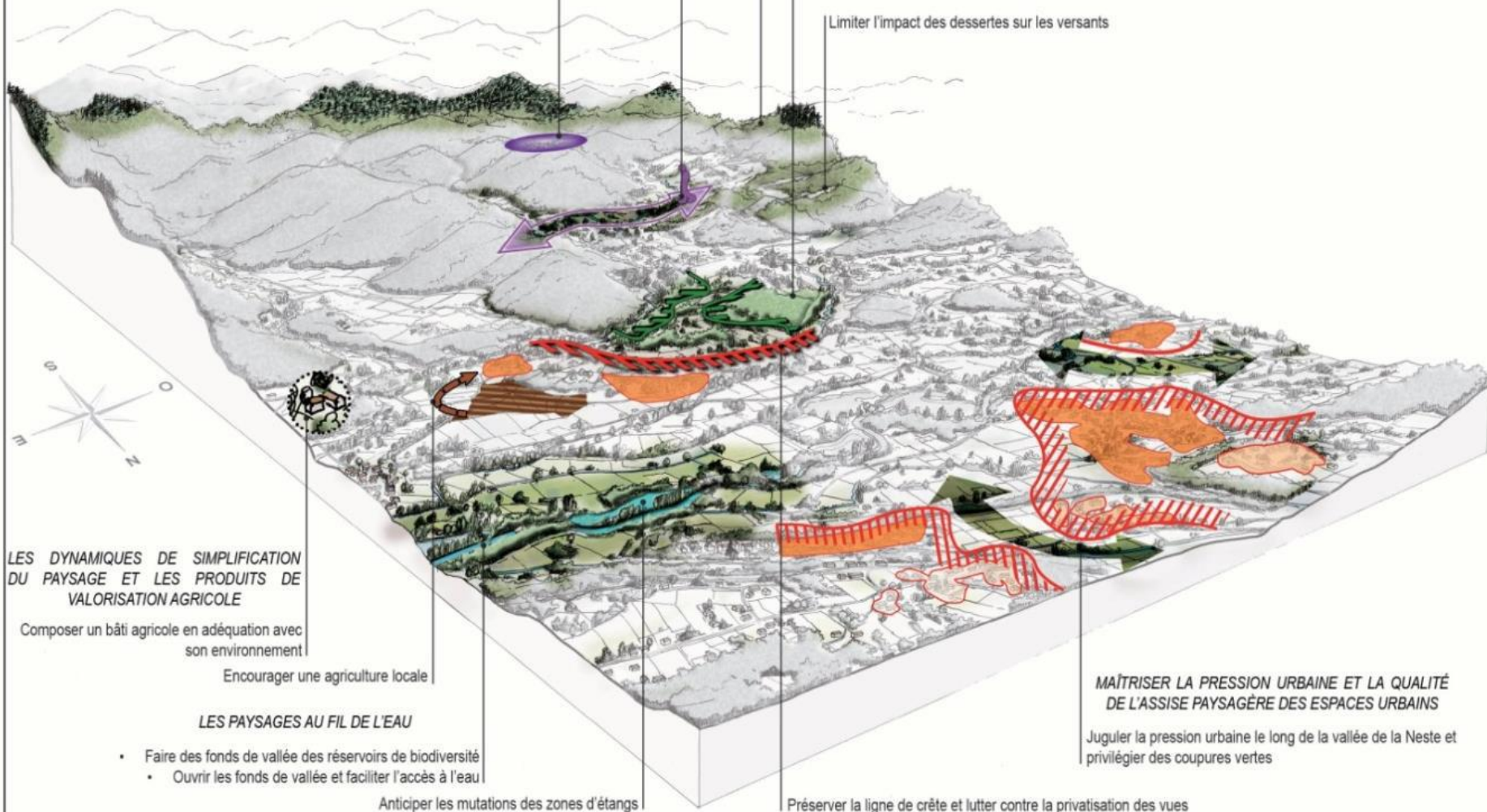
L'action paysagère se structure (3)

- Échelle internationale
 - Rôle de la Convention Européenne du Paysage :
 - Conférences tous les deux ans
 - Ateliers annuels thématiques
 - Force d'entraînement, rôle essentiel d'échanges d'expériences
 - Rapports thématiques réguliers
 - Patrimoine Mondial :
 - Question sur le fond (nombre de biens inscrits, pressions politiques, délais, coût d'une candidature...)
 - Positions des ONG : ICOMOS et IUCN
 - Rôle des Etats et de la diplomatie

DÉCOUVRIR LES PAYSAGES DE LA VALLÉE À LA MOYENNE MONTAGNE

Valoriser la découverte transversale et gérer l'accessibilité

Ancrer la station de Nistos Cap Nestès dans un contexte de moyenne montagne



LES DYNAMIQUES DE SIMPLIFICATION DU PAYSAGE ET LES PRODUITS DE VALORISATION AGRICOLE

Composer un bâti agricole en adéquation avec son environnement

Encourager une agriculture locale

LES PAYSAGES AU FIL DE L'EAU

- Faire des fonds de vallée des réservoirs de biodiversité
- Ouvrir les fonds de vallée et faciliter l'accès à l'eau

Anticiper les mutations des zones d'étangs

VALORISER LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT FORESTIER DANS L'IMAGERIE TERRITORIALE

- Anticiper les remontées des forêts en altitude et les mutations forestières
- Travailler sur la gestion des impacts de la sylviculture sur le paysage
- Adapter les pratiques à la nature des forêts
- Retrouver un équilibre économique et environnemental entre milieux ouverts et milieux fermés
- Reconquérir les milieux enfrichés et emboisés à proximité des lieux habités
- Développer une filière bois-énergie

Limitier l'impact des dessertes sur les versants

MAÎTRISER LA PRESSION URBAINE ET LA QUALITÉ DE L'ASSISE PAYSAGÈRE DES ESPACES URBAINS

Juguler la pression urbaine le long de la vallée de la Neste et privilégier des coupures vertes

Préserver la ligne de crête et lutter contre la privatisation des vues

IV. Les nouvelles formes de projet de paysage

- Projet de paysage :
 - Aboutissement d'un plan de paysage
 - Calqué sur le projet de jardin (voir ENSP Versailles)
 - Importance du dessin et de la forme
- La diversité des acteurs modifie les pratiques professionnelles :
 - Davantage de considération pour le social (qui s'intéresse à la relation paysage/pauvreté ?)
 - Et peu également pour la dimension écologique
- Apparition de la participation citoyenne :
 - Les jeunes générations de paysagistes s'investissent dans le projet participatif
 - Difficultés pour le mettre en œuvre avec les élus
- Transitions : énergétique, écologique, politique, agricole... : quels liens avec le paysage ? Voir programme PTT

V. Les politiques de paysage en Europe

- La plupart des pays européens ont des lois de protection et de planification des paysages
- La séquence connaissance > action est présente dans de nombreux pays :
 - Italie : Atlante di paesaggi, piani di paesaggi, par régions
 - Angleterre : Landscape Character Assesment par Comtés, landscape planing, nombreuses actions participatives
 - Belgique : atlas des territoires paysagers, Idem dans de nombreux pays d'Europe Centrale
 - Pays-Bas : idem, cartes des paysages à l'échelle nationale, nombreuses actions exemplaires, pays pionnier
 - Espagne : Atlas de paisajes national puis par Communautés Autonomes, Catalogne : Observatori de Paisatges, Andalousie : Centre du paysage, etc. Idem au Portugal
- Nombreux pays se réclament de la mise en œuvre de la Convention Européenne du Paysage

Mapa 1 Les unitats de paisatge del Bages identificades pels grups

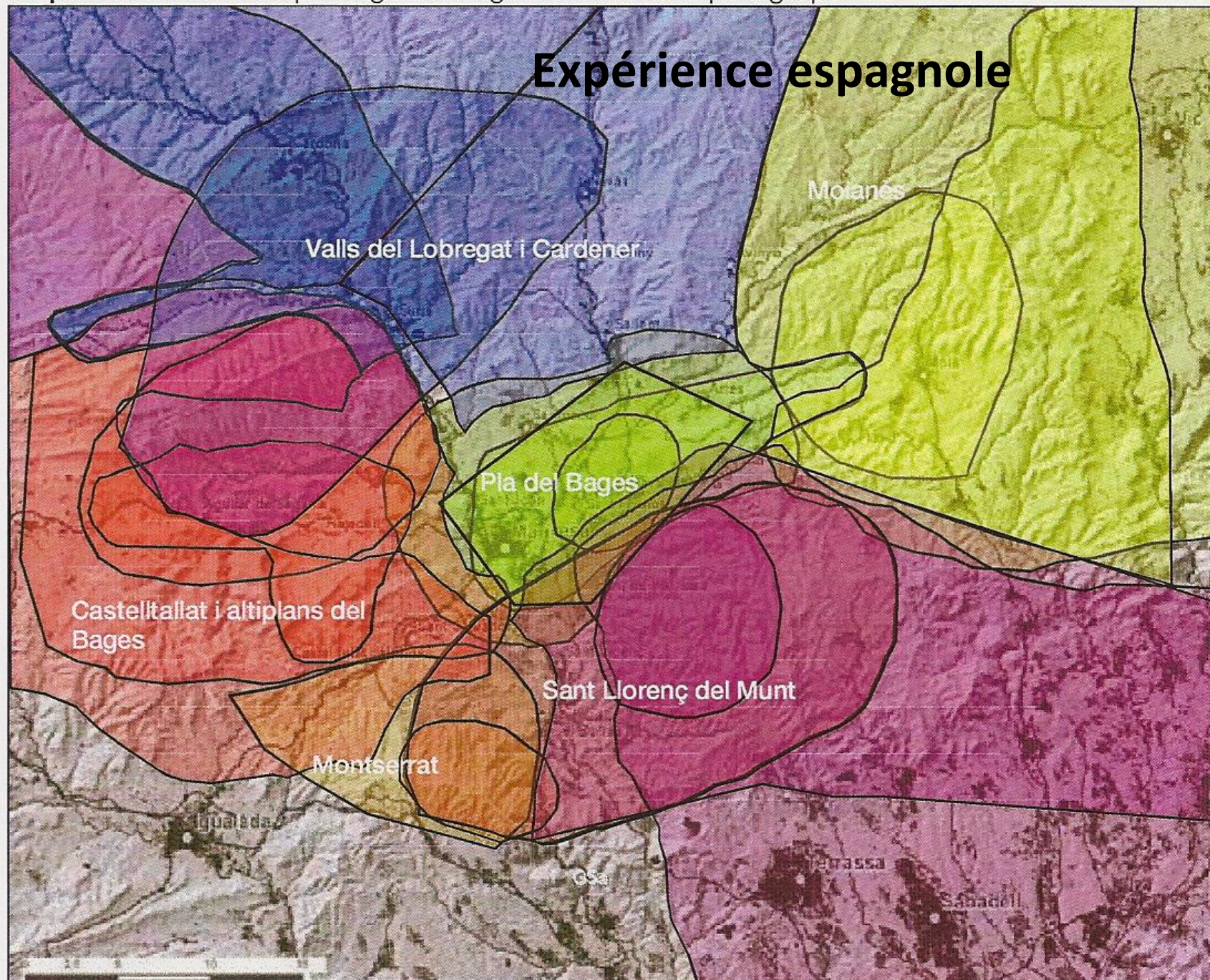


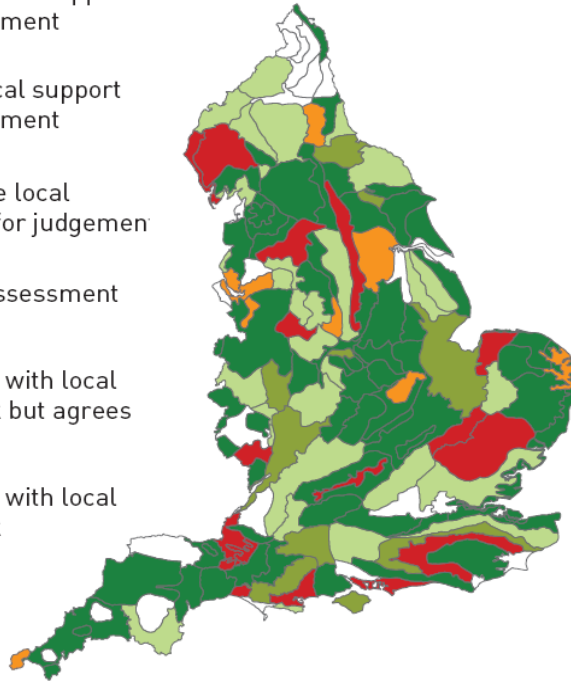
Figura 12. Unitats de paisatge de les Comarques Gironines (proposta del mes de juny de 2007)



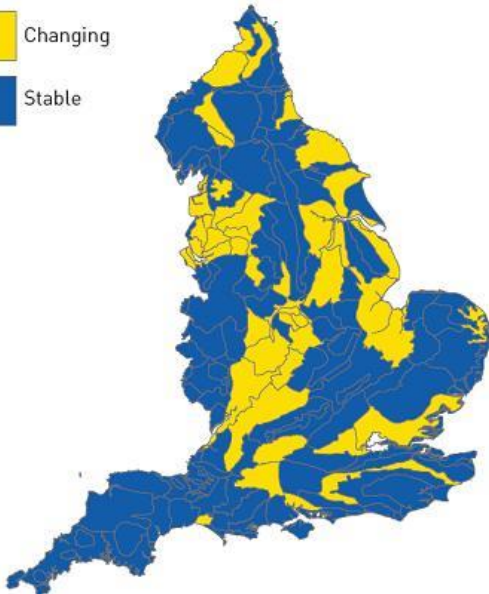
Expérience espagnole

Expérience anglaise

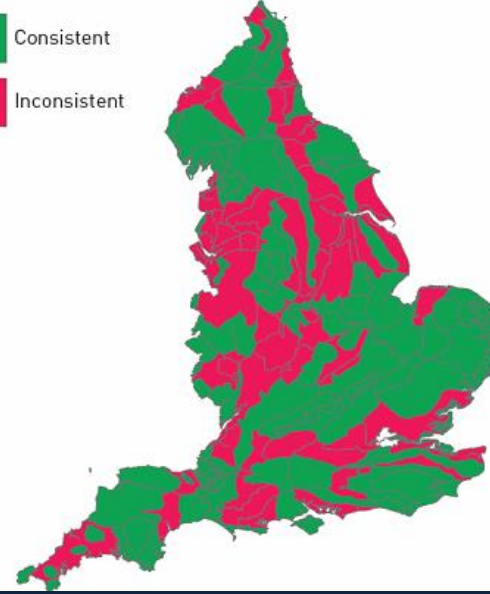
- Strong local support for judgement
- Some local support for judgement
- Moderate local support for judgement
- Expert assessment only
- Conflicts with local feedback but agrees direction
- Conflicts with local feedback



- Changing
- Stable



- Consistent
- Inconsistent



Questions pour l'avenir

- Politiques dédiées ou politiques sectorielles ?
 - Question essentielle : si les secteurs économiques n'intègrent pas la dimension paysagère, peu d'influence sur les processus économiques qui sont aux fondements de l'évolution des paysages
 - La planification et les documents d'urbanisme apparaissent alors comme des rustines
 - Problème politique : qui osera affronter les grands lobbies économiques ?
- Peu de culture politique ni économique chez les paysagistes,
 - Début des démarches d'évaluation socio-économique des paysages chez les chercheurs
 - Approche par le bien-être, en considérant le paysage comme un produit de l'économie

Quel avenir pour les actions paysagères ?

- Difficulté de s'imposer face aux enjeux écologiques (changement climatique, biodiversité...)
- Paysage = objet du spectacle et non de l'action
- Méfiance du monde politique (paysage = protection contraire au développement)
- Convention Européenne du Paysage : un espoir pour la société civile (participation à la décision politique)
- Loi « Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages », votée le 20 juillet 2016, absence de la mention « en tenant compte des aspirations des populations » dans l'article 350-1 B relatif aux objectifs de qualité paysagère



Merci pour votre attention...