

Les politiques publiques de paysage dans le monde rural : évaluations et perspectives

**Une photographie de l'action paysagère
à partir de deux bases de données ministérielles**

Hervé DAVODEAU, maître de conférences en géographie
Agrocampus Ouest Angers, UMR CNRS *ESO*

Problématique commune : typologie de l'action paysagère

Question secondaire : une action paysagère spécifique en milieu rural ?



Circulaire de 1995

Echelle intercommunale

Paysage ordinaire (cadre de vie)

Pas de valeur réglementaire

Diagnostic – Dynamiques – Enjeux – plans d'action

Participation du public

Relance de la politique du paysage (2014)

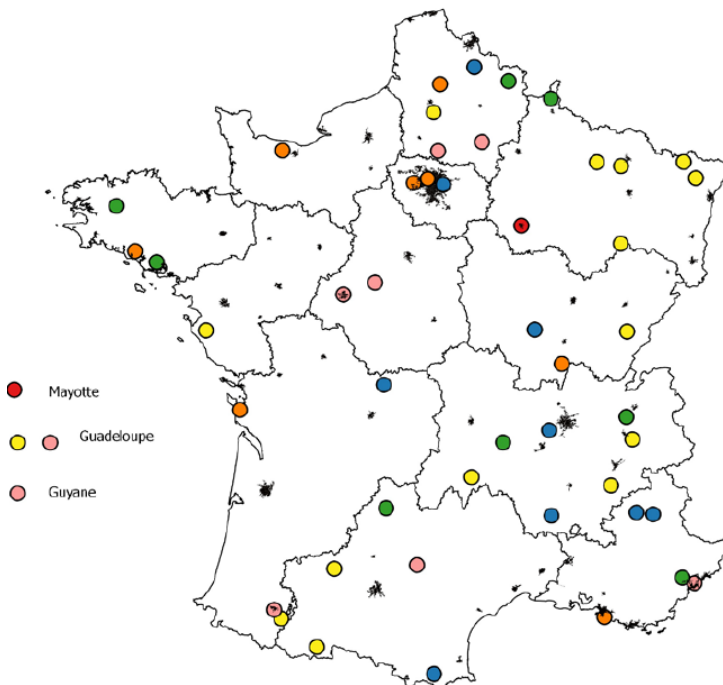
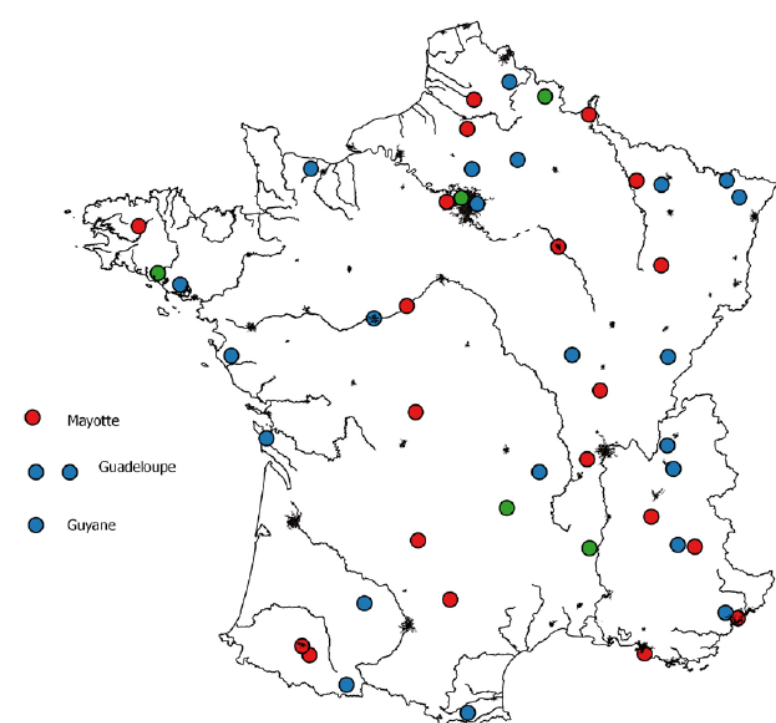
Renseignée entre avril 2015 et avril 2016

15/12/16 comité de pilotage Paysage au MEEM, Paris :

- « vitrine (...) donner à voir la diversité »
- « largement improvisé, pas scientifique »
- « on ne s'en sert pas, pourtant on a besoin de se renseigner sur les bonnes expériences (...) la rendre plus opérationnelle »

Données factuelles

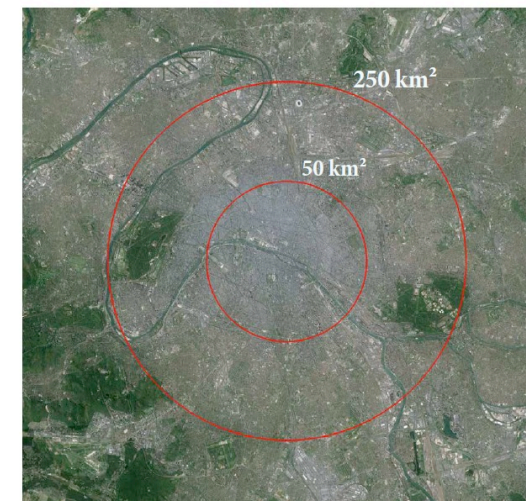
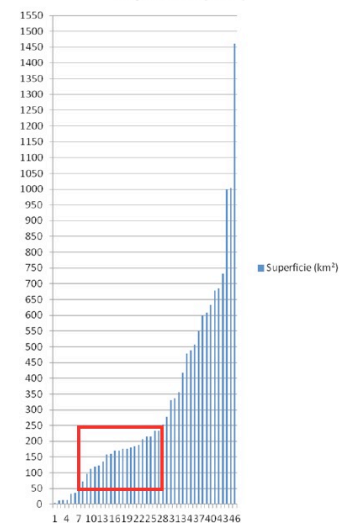
Localisation des plans de paysage en 2013 et 2015



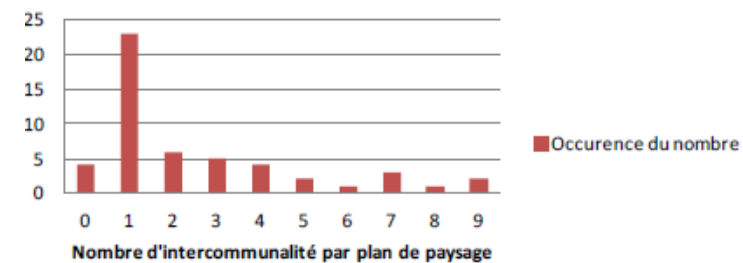
Légende

- Type de structure porteuse
- Communauté de communes
 - Communauté d'agglomération
 - Syndicat mixte de PNR
 - Syndicat mixte (hors PNR)
 - Commune
 - Autres

Superficie (km²)



Répartition du nombre
d'intercommunalité par plan de paysage



26 plans « strictement » ruraux sur les 51 fiches analysées

- les communes y sont plus nombreuses (38 / 29)
- la population y est plus faible (32 267 / 81 215)
- la superficie des plans plus grande (478 km² / 449)
- la densité démographique plus faible (103 / 914), etc.

Mais ces données moyennes ne rendent pas compte des très forts écarts :

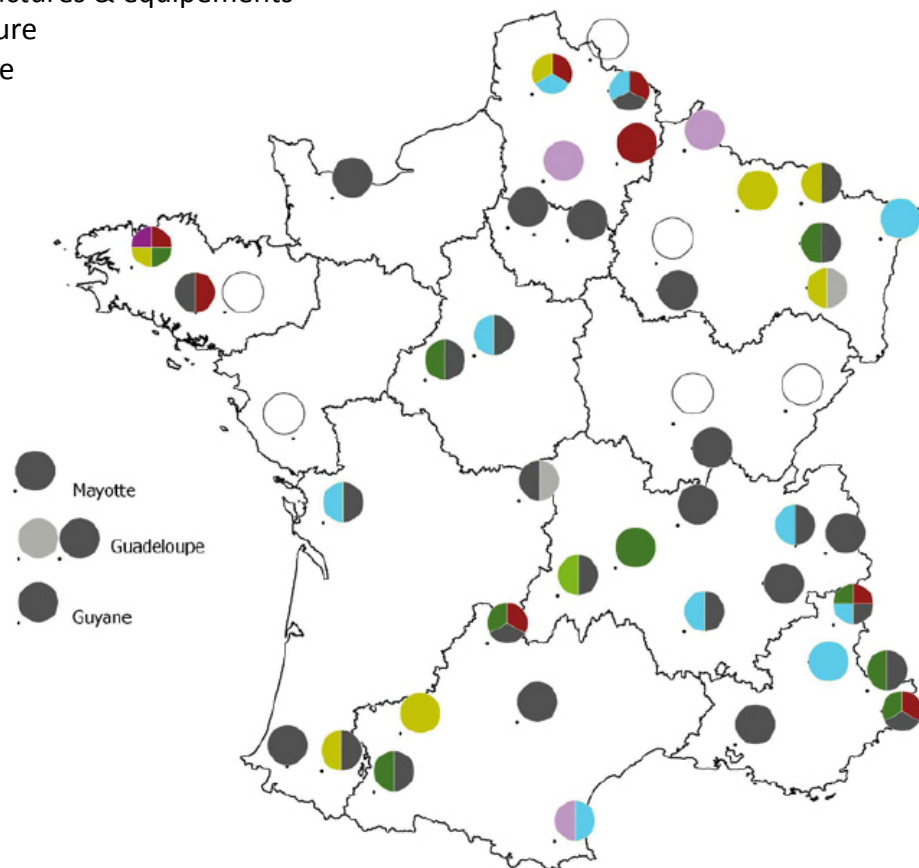
- 3 communes à Marie Galante / 156 dans la vallée de l'Authie
- 1 429 habitants pour la communauté de communes des Véziaux d'Aure / 157 151 pour le PNR Avesnois
- 37 km² pour le territoire du lac de Serre-Ponçon / 1460 km² pour le pays de l'Autunois Morvan
- 11.4 hab/km² pour la comcom du causse de Labastide-Murat / 497.5 pour le Territoire des Grands Fonds en Guadeloupe.

Le pilotage des plans de paysage en milieu rural

- communautés de communes (11)
- parcs naturels régionaux (5)
- syndicats mixtes de pays (5)
- syndicats mixtes de SCOT (2)
- communauté d'agglomération
- syndicat mixte d'aménagement
- structure interdépartementale
- divers services :
 - « Développement local »
 - « Urbanisme »
 - « Urbanisme et environnement »
 - « Habitat et urbanisme »
 - « Aménagement et urbanisme »
 - « Aménagement »
 - « Aménagement durable et déplacement »
 - « Aménagement durable du territoire »
 - « Paysages et aménagement »
 - « Architecture et paysage »
 - « Paysage »

Principales dynamiques paysagères ayant justifié le plan de paysage

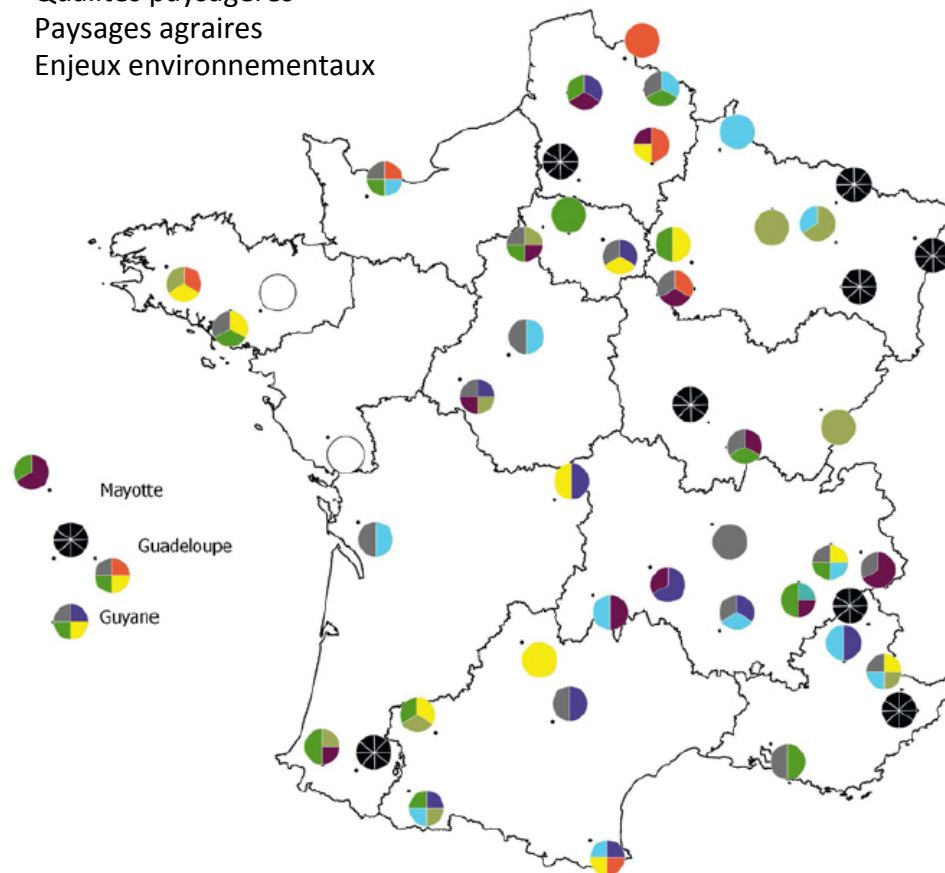
1. Pression urbaine
2. Infrastructures & équipements
3. Agriculture
4. Tourisme



Démographie/Urbanisme	Agriculture	Industries
- Pression urbaine, croissance démographique, résidentialisation, ... - Dépeuplement, marginalisation	- Déprise agricole, fermeture du paysage, enrichissement, boisement, ... - Intensification des pratiques agricoles, perte de diversité culturelle, disparition des haies, ... - Diversification agricole	- Développement industriel (carrières) - Désindustrialisation, patrimonialisation industriel
Infrastructures		Tourisme
Implantation d'infrastructures, de zones d'activités, d'éoliennes, ...		Pression ou croissance du tourisme

Principaux enjeux ciblés par le plan de paysage

1. Qualités paysagères
2. Paysages agraires
3. Enjeux environnementaux



Les différents enjeux auxquels les plans de paysage visent à répondre:

Transversalité et Participation (renforcer l'appropriation sociale, impliquer, favoriser une approche plus transversale) Patrimoine et identité (valoriser, préserver, sauvegarder)	Tourisme (valoriser, renforcer, réguler, diffuser, protéger contre) Zones Economiques (intégrer les infrastructures, les anticiper, valoriser, rationaliser, embellir) Pression urbaine (la maîtriser, lutter contre, gérer les franges, les préserver)	Agriculture (Accompagner, maintenir, préserver, pérenniser, valoriser, diversifier, concilier) Nature (gérer, protéger, conserver, implanter, reconstituer) Qualités paysagères (conserver, préserver, créer des liens, maintenir, renforcer, améliorer, révéler, valoriser)	Plans de paysage ayant plus de 4 enjeux différents Plans de paysages sans enjeux définis
--	--	---	---

Dans ces territoires ruraux (26/51)

- les dynamiques paysagères ne sont pas spécifiques / ensemble
- le plan de paysage est utilisé :
 - soit comme outil de revitalisation d'un rural en déclin
 - soit comme un outil d'adaptation à la périurbanisation
 - soit comme un « bouclier de protection » (rural sous pression touristique)

Mais dans tous les cas, il est toujours un moyen pour penser et agir transversalement :

« la particularité de la ressource paysagère tient dans le fait qu'elle permet – plus que d'autres de nature moins transversale – d'ouvrir sur une approche intégrée des spécificités territoriales, de leur cohérence, et de leurs liens avec les modalités de développement » (Peyrache-Gadeau, Perron, 2010).



Caractéristiques générales des actions paysagères recensées

- **OBJETS** (à l'échelle infra communale) : parcs et jardins (57), ensembles urbains (38), plans d'eau et rives (31), places (17), patrimoines (15), sentiers (14), littoraux (13), abords des bâtiments publics (13), centres-villes (12), espaces agricoles (11), jardins familiaux (11), infrastructures de transport (11), parcs naturels et/ou agricoles (8), campus universitaires (7), ensembles et structures morphologiques (6), entrées de villes (4), cimetières (4), bois et forêts (3), espaces de loisirs (2), stations d'épuration (2).
- **OUTILS** (à des échelles supra communales) : observatoires photographiques du paysage (18), espaces naturels dép. (17 actions), plans de paysage intercommunaux (15), labels (15), règlements de protection des patrimoines naturels (14), PLU (12), atlas de paysage (11), les chartes de PNR (8), démarches de qualité (8), règlements de protection des patrimoines bâti pour (4), Opérations Grands Sites (3), et SCOT (3).
- **ACTEURS** : bureaux d'études privés (42.6%), collectifs ou associations (17.5%), syndicats mixtes (16.6%), collectivités territoriales (11.1%), services de l'Etat (3.9%), etc.
- **ECHELLES** : niveau régional (1%), départemental (6%), intercommunal (22%), communal (9%), mais pour la moitié d'entre-elles (51%) des surfaces infra communales (des sites ponctuels).

Typologie de l'action paysagère

Typologie MEEM		
	nbr	%
• Aménager les espaces ruraux, urbains et périurbains	364	67.4
• Eduquer et sensibiliser au paysage	223	41.3
• Planifier en concertation	117	21.6
• Associer agroécologie et gestion paysagère	63	11.6
• Conjuguer transition énergétique / gestion paysagère	48	8.9
Typologie retravaillée		
Aménager / réhabilitation, rénovation	136	25.2
Enseigner et sensibiliser (sans aménager)	86	15.9
Restaurer un espace à caractère naturel	77	14.3
Connaitre et étudier le paysage (études)	64	11.8
Aménager / création réalisation	61	11.3
Aménager / pédagogie	45	8.3
Planifier des orientations paysagères	34	6.3
Mise en cohérence paysagère	15	2.8
Associer agroécologie et gestion paysagère	12	2.2
Améliorer les méthodes de gestion	11	2

Une action paysagère en milieu rural difficile à identifier, et minoritaire :

- seules 69 sur 540 sont explicitement renseignées « rurales »

Une action paysagère en milieu rural peu spécifique :

- pas de hiérarchisation différente des acteurs concernés (58% des actions ont été mises en ligne par des bureaux d'études, loin devant les collectivités locales et les associations, 12% chacun),
 - pas de hiérarchisation nouvelle des catégories d'action avec la même action dominante « aménager / réhabilitation rénovation » mais avec une plus grande présence de la catégorie « restaurer un espace à caractère naturel » (qui atteint presque ¼ des actions).
 - du point de vue des objets paysagers pris en charge par l'action (à l'échelle infra-communale), les parcs et jardins (objets principaux sur l'ensemble de la base) sont devancés par les patrimoines (11.6%), à égalité avec les sentiers de randonnée (8.7%).
- **Ces indicateurs reflètent une action paysagère en milieu rural plus patrimonialisante (valorisation des patrimoines bâtis et naturels) et très articulée avec l'enjeu identitaire, en témoigne aussi la référence aux labels ex. cités de caractère, villes et villages fleuris).**

L'exemple du pays Ouest Creuse, une bonne illustration d'un programme d'actions de plan de paysage en milieu rural.

HABITER LE PAYSAGE

Des paysages vivants, pour un équilibre urbain/rural, sur un territoire éco-exemplaire

- H1 - Œuvrer pour le maintien du patrimoine architectural et le réinvestissement du bâti vacant
- H2 - Œuvrer pour une architecture contemporaine de qualité et cohérente dans le tissu urbanisé
- H3 - Engager des projets pilotes de mutation de tissu urbain
- H4 - Elaborer des documents de planification selon une approche paysagère
- H5 - Requalifier les espaces publics des bourgs dans le cadre d'une étude globale et participative
- H6 - Maintenir les pôles de services et les commerces de proximité dans les centres-bourgs
- H7 - Aménager au regard du relief et de son réseau hydrographique

DECOUVRIR LE PAYSAGE

Parcourir et promouvoir la douceur et les contrastes de paysages naturels, tranquilles et préservés

- D1 - Mener une Opération d'Amélioration Programmée des Vergers
- D2 - Protéger, valoriser et renouveler l'arbre
- D3 - Jardiner le paysage du quotidien
- D4 - Mener des diagnostics d'itinéraires paysagers existants et œuvrer pour leur valorisation
- D5 - Accentuer la connaissance et la valorisation des paysages emblématiques, des sites naturels classés, inscrits ou protégés et des sites historiques
- D6 - Identifier les points de vue remarquables et mener des projets de réouverture paysagère
- D7 - Valoriser l'eau sur le territoire

VIVRE DU PAYSAGE

Pour un paysage support et vecteur d'activités économiques et de loisirs

- V1 - Valoriser l'agriculture et l'image de l'agriculteur sur le territoire
- V2 - Agir pour le maintien des terres agricoles et accompagner la gestion du foncier
- V3 - Valoriser les exploitations agricoles et leurs abords
- V4 - Œuvrer pour le maintien du maillage bocager et valoriser l'arbre sur les exploitations agricoles
- V5 - Mettre en place une charte de gestion forestière
- V6 - Anticiper le développement des énergies renouvelables et leur impact sur le paysage
- V7 - Renforcer l'offre et l'accueil touristique en s'appuyant sur la richesse des paysages

SENSIBILISER AU PAYSAGE

Pour un paysage partagé et respecté de tous

- S1 - Création d'un fonds documentaire numérique mutualisé
- S2 - Utiliser l'art et la culture dans la construction et la médiation sur le paysage
- S3 - Création d'un pôle de sensibilisation et de recherche sur le paysage
- S4 - Mettre en place une ingénierie de projet dédiée à l'architecture, à l'urbanisme et au paysage au service des communes

H4

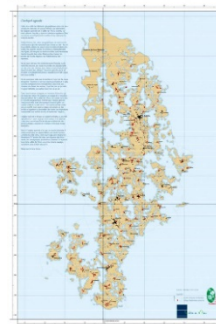
HABITER LE PAYSAGE

Elaborer des documents de planification selon une approche paysagère

ILLUSTRATIONS

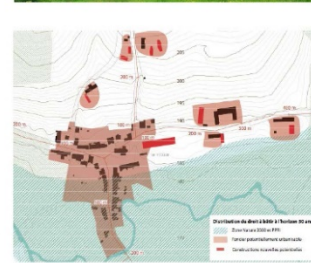
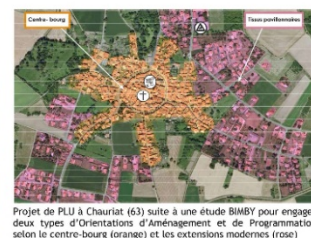


Projet de valorisation des limites et entrées de villages à représenter (Atelier La Motrice)



A gauche - Carte inverse des surfaces agricoles : Elaboration d'un PLUI fondé sur la préservation des terres agricoles (vallée de l'Ance) à partir d'une consultation des agriculteurs et compréhension des espaces et pratiques agricoles (Stéphane Duprat, paysagiste, PNRLF, Nicolas Tallandier, agent de développement)

A droite - Le régime de distance : Par la compréhension et la valorisation des risques naturels, l'approche réglementaire est remplacée par une approche paysagère déterminée par la topographie. De fait, les situations potentielles (en rouge) offrent des points de vue et des situations géographiques. PLUI d'Appel Sauvage (62) - (agence BHR)



H5

HABITER LE PAYSAGE

Requalifier les espaces publics des bourgs dans le cadre d'une étude globale et participative

ILLUSTRATIONS



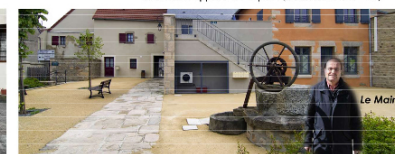
Esquisse d'aménagement du Carrefour des Genets, Azéables. La proposition vise à apaiser le rapport entre le trafic routier et les traversées piétonnes, et ensuite à ouvrir le lieu, bloqué sur sa route Nord-Sud, sur ses nombreux axes Est-Ouest de découverte du Pays Ouest Creuse (Atelier La Motrice)



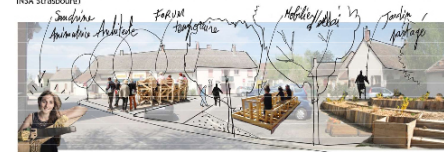
Travail de mémoire par la superposition de motifs de cartes postales inclus dans la photo des lieux actuels. Possibilité de s'interroger sur les pratiques et les nouveaux rapports à l'espace (Atelier La Motrice -C27)



Travail en résidence et workshop d'étudiants pour concevoir du mobilier interrogeant des espaces à améliorer (collège etc - RMA Strasbourg)



Transformation d'un cœur d'îlot abandonné en espace public central, Châtelus-Malvaleix (23)



Travail en résidence et préfiguration des aménagements (Atelier La Motrice)



Aménagement d'une rue semi-piétonne à Pont-Audemer : travail artistique mené par Elisabeth Ballet et élaboré à partir d'échantillon de dentelle.

Conclusion : les actions paysagères en milieu rural/agricole ne sont pas très différentes de celles en milieux urbains et périurbains

- elles traduisent la nature des bases de données et de la commande publique (Guitton, 2016)
- cette commande porte un projet d'urbanité, facteur essentiel d'urbanisation des campagnes (Chenet, 1994)
- c'est un enjeu considérable dans la formation des paysagistes, des urbanistes et des architectes, qui y sont peu préparés
- ces bases de données ne sont pas conçues pour être des outils de suivi ou d'évaluation des politiques publiques du paysage : un enjeu pour les services de l'Etat et les collectivités locales ?