

Académie d'Agriculture de France

Séance publique du 14 juin 2017

Les politiques publiques de paysage en milieu rural: évaluation et perspectives



La plaine de Montesson et le quartier de la Défense. Cl. P. Donadieu, 2016.

1-Résumés de la séance

2-Textes des interventions

1- Résumés

En bref

Les paysages ruraux sont construits par deux types de politiques publiques, celles, surtout économiques, qui les produisent, et celles qui tentent d'en atténuer les conséquences environnementales et sociales. Pour y parvenir mieux qu'aujourd'hui, il est recommandé d'avoir recours aux outils de régulation mis en place depuis vingt ans en France avec succès, de favoriser la participation sociale à la décision publique, et de mieux former les professionnels du paysage.

En résumé

Les paysages ruraux sont construits par des politiques publiques sectorielles puissantes (la Politique agricole commune, les infrastructures de circulation, les politiques urbaines ...). Et les politiques publiques de paysages transversales tentent depuis un siècle en France de les réguler soit en s'y opposant (protection), soit en les accompagnant (restauration, aménagement, création). Elles n'y parviennent pas partout ...

Deux mouvements contemporains expliquent en partie la transformation des paysages ruraux et agricoles en France. Le premier s'appuie sur une rationalisation environnementale de la production des paysages et des pratiques agricoles. Mais ces

projets de diversification agroécologique des milieux de culture restent à construire avec les agriculteurs. Le second mouvement s'inscrit dans la diffusion des cultures urbaines au sein des campagnes. Elles font appel à la protection des patrimoines naturels et culturels, à l'authenticité, à la beauté et à la diversité des terroirs, à leur autonomie relative, à leur biodiversité, aux économies touristique et résidentielle, et à bien d'autres choses encore... Dans les territoires ruraux aujourd'hui, ces deux mouvements s'ignorent, s'excluent ou convergent selon les situations locales.

Or il est indispensable d'offrir aux populations sédentaires et mobiles, beaucoup plus qu'aujourd'hui, des paysages ruraux diversifiés, économiquement productifs, écologiquement viables et socialement attractifs. Pour y parvenir, il est nécessaire de repenser la gouvernance territoriale des paysages ruraux et notamment agricoles en croisant les logiques verticales de l'Union européenne, de l'Etat, des Régions, des départements avec les logiques horizontales des parties prenantes, privées et publiques des collectivités locales : c'est-à-dire de penser global et local simultanément. Ces logiques sont aujourd'hui beaucoup trop verticales, sectorisées et descendantes.

Trois recommandations sont faites aux pouvoirs publics pour y parvenir :

Etendre la notion de projet de paysage participatif à toutes les gouvernances territoriales avec les outils disponibles (plans et chartes de paysage et de patrimoine, atlas de paysage, observatoire photographique de paysage)

Mettre en place des évaluations des actions publiques à partir d'indicateurs synthétiques (bien-être) et analytiques (environnement, économie notamment)

Réduire le cloisonnement et les angles morts des formations des professionnels du paysage en les regroupant au sein des campus universitaires.

2- Textes des interventions

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

Introduction

Guillaume Dhérissard, membre de l'Académie d'Agriculture de France

Monsieur le Président, Monsieur le vice-Président, Monsieur le Secrétaire Perpétuel, Monsieur le Trésorier perpétuel, chères consœurs, chers confrères, mesdames, messieurs,

Préparée par Pierre Donadieu, cette séance, dernière de notre année académique, intitulée « Les politiques publiques de paysage dans le monde rural : évaluation et perspectives » poursuit deux grands objectifs.

Il s'agit en premier lieu de poursuivre les réflexions développées, ici même la semaine dernière, sur les continuités écologiques dans les paysages agricoles. François Papy soulignait, dans ses mots de conclusions, l'intérêt de territorialiser les politiques environnementales pour orienter les nécessaires transitions agricoles et améliorer ainsi,

en milieu rural, la gestion des ressources naturelles et le maintien de la biodiversité. Autrement dit, il soulignait l'intérêt, pour interpréter l'idée de continuité écologique, de prendre en compte les contextes locaux et de reconnaître la diversité des chemins possibles.

Nous souhaitons donc aujourd'hui rebondir sur son propos et questionner plus généralement le rôle des politiques publiques du paysage dans le monde rural. Ces actions paysagères permettent-elles d'inclure l'agriculture et les agriculteurs dans des démarches vertueuses de prise en charge du vivant ?

Il s'agit ensuite de porter un regard critique sur ces politiques de paysage afin de voir comment, plus globalement, elles contribuent à générer des démarches de co-construction entre parties prenantes à une échelle locale. Face aux enjeux des transitions environnementales, et économiques, ces politiques sont-elles des vecteurs de mobilisation des différents acteurs ? Permettent-elles d'intégrer positivement ces différents enjeux ? Il s'agit là d'ouvrir le champ du questionnement à la gouvernance territoriale. Il s'agit surtout de s'interroger sur les atouts et les limites des politiques publiques de paysage comme catalyseur d'un développement équilibré des territoires ruraux.

Au cours de cette séance, Yves Luginbühl, directeur de recherche émérite au CNRS, nous présentera d'abord l'ensemble des outils des politiques publiques de paysage en France et en Europe, et notamment la Convention européenne du Paysage de Florence de 2000 dont il fut l'un des rédacteurs. Il montrera l'état actuel de ces politiques publiques en France.

Hervé Davodeau maître de conférences à l'Institut national d'horticulture et de paysage d'Agrocampus Ouest et chercheur au CNRS, développera ensuite les résultats d'une analyse des pratiques actuelles de l'action paysagère publique à partir de la base de données « 1000 paysages en action » du ministère de l'environnement. Il s'interrogera notamment sur la place des espaces ruraux et agricoles dans la commande publique d'actions paysagères.

Patrick Moquay, politologue et professeur à l'Ecole Nationale Supérieure de Paysage de Versailles-Marseille, répondra enfin à la question générale d'évaluation des politiques de paysage. Il précisera les difficultés que rencontrent les actions publiques en fonction du cadre réglementaire et des contextes locaux

Pierre Donadieu conclura enfin cette séance en rappelant les résultats de la séance de la semaine dernière.

Les paysages, nous le verrons, sont sans doute des intégrateurs efficaces pour construire des horizons communs entre de multiples acteurs aux intérêts divers et parfois contradictoires.

Car l'enjeu essentiel n'est-il pas de faire vivre des territoires ruraux aux paysages diversifiés, économiquement productifs, écologiquement viables et socialement attractifs ? Pour y parvenir la mise en dynamiques concertées des acteurs est sans doute un levier puissant de l'action. Les politiques de paysage y contribuent-elles suffisamment ? Quelles recommandations pourraient être adressées aux pouvoirs publics pour en améliorer la mise en œuvre ?

Voici en quelques mots le canevas de notre après-midi. Je vous souhaite une excellente séance.

Les politiques publiques de paysage en France et en Europe

Yves Luginbühl, CNRS, Paris

L'expression même – politique publique de paysage – suppose une politique qui agit sur le paysage, pour le protéger, le gérer, l'aménager. C'est d'ailleurs dans ce sens que l'envisage la Convention Européenne du Paysage, dans son article 1. Définitions, b : « Politique du paysage » désigne la 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 ; elle décline ensuite dans le même articles les divers types de politique possibles : « Protection des paysages » comprend les 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 des paysages » comprend les 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 des paysages » comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.

Il reste que si ces politiques peuvent avoir un effet sur les paysages, elles ne représentent qu'une faible part des politiques qui ont vraiment une influence sur leur évolution : effectivement, un paysage rural est bien plus l'objet d'une transformation à travers les politiques agricoles et en particulier la Politique Agricole Commune ou qu'une politique comme celle du remembrement qui date de la première moitié du 20^{ème} siècle et dont l'idée remonte à la période révolutionnaire lorsque le ministre de l'Intérieur, de l'Agriculture et des Arts, Louis-Nicolas François de Neufchâteau eut l'idée de rassembler les parcelles innombrables des petits paysans pour que la production soit plus efficace. On pourrait s'interroger sur presque toutes les politiques publiques qui peuvent avoir, directement ou indirectement une influence sur les paysages ; la politique de santé a un effet direct sur le paysage à travers la construction des hôpitaux ou des établissements de santé, y compris ceux du thermalisme qui contribua au développement du tourisme au 19^{ème} siècle et incita les Français et de nombreux étrangers à découvrir les paysages du pays ; il est une autre politique de santé qui a eu une influence indirecte sur les paysages ruraux, celle de la lutte contre le tabagisme qui a fait presque totalement disparaître les cultures de tabac si caractéristiques des paysages du sud-ouest ou du Dauphiné pour n'en citer que deux, jusque dans les séchoirs à tabac qui accompagnaient les villages et fermes de ces régions.

Je pourrais poursuivre les exemples qui sont très nombreux, dans le monde entier. La communication se propose donc de décliner les politiques de paysage dédiées et de développer les effets des politiques sectorielles qui ont un effet souvent plus important que les premières sur les paysages ; c'est d'ailleurs ce qui a été montré dans les recherches réalisées dans le cadre des programmes de recherche du ministère chargé de l'environnement entre 1998 et 2005, lorsque Georges Bertrand présidait son comité scientifique dont j'ai hérité ensuite. Le programme avait pour titre : « Politiques publiques et paysage, analyse, évaluation, comparaison » et mit l'accent sur les effets des

politiques sectorielles sur les paysages. Dans son article article 5 – Mesures générales, Chaque Partie s'engage : d) à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage.

Sans revenir sur l'histoire des politiques du paysage, il est essentiel de rappeler le processus selon lequel les politiques paysagères sont passées de l'époque de la protection à celle du développement puis du projet de paysage. L'articulation entre paysage et développement s'est notamment produite dans les années 1960 avec les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux qui alliaient protection et développement. Le sens du paysage a changé vers 1970 avec l'émergence des questions d'environnement et la création du Centre National d'Etude et de Recherche du Paysage (CNERP) par Robert Poujade en 1972. C'est à ce moment que les actions sur le paysage ont cherché à passer de la protection à la notion de projet. Par ailleurs, les politiques sectorielles ont eu aussi un effet considérable sur les paysages ; ce n'est pas nouveau, les politiques des enclosures anglaises ont institué un nouveau paysage en se fondant sur des facteurs économiques permettant la pratique de l'élevage dans des prairies entourées de haies. Mais il est clair que la politique européenne d'agriculture (PAC) a été et reste la politique qui a eu l'effet le plus important sur les paysages ruraux. Mais si cette politique a eu des conséquences souvent peu heureuses sur les paysages, cette PAC a évolué et commencé à insérer des mesures favorables à la valorisation de la nature et des paysages, comme les MAE, la création de bandes enherbées ou de haies. Ceci dit, l'action paysagère s'est fortement structurée depuis les années 1990 avec des mesures spécifiques selon les domaines : dans l'enseignement, dans la recherche, dans les politiques qui ont des effets sur tous les paysages et en particulier sur les paysages ruraux. En particulier est apparue la notion de projet de paysage qui concerne le plus souvent des communautés de communes et qui a pour objectif d'imaginer un nouveau paysage. Mais l'avenir n'est pas encore totalement assuré, car le paysage est souvent peu considéré au regard des grands enjeux écologiques comme le changement climatique et l'érosion de la biodiversité. La question qui se pose désormais est de savoir comment le paysage sera en capacité de s'insérer dans les politiques économiques et à quel prix.

Voir l'article d'Y. Luginbühl cité dans l'ouvrage : *Dimensions du paysage, réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, Conseil de l'Europe, 2017. Une note de lecture figure à la fin du compte-rendu.

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

Hervé Davodeau, Agrocampus Ouest Angers, UMR CNRS ESO

Mots-clé : paysage, action, plan, rural, urbanisation, campagnes

Résumé

La communication décrit l'action paysagère en milieu rural à travers deux bases de données : une première composée des candidatures de 51 territoires à l'obtention des financements de l'Etat dans le cadre de la démarche des plans de paysage » (appels à

projet de 2013 et 2015), et la seconde de 540 actions mises en ligne durant l'année 2015 sur une plateforme du Ministère pour valoriser la diversité des actions paysagères. L'analyse de ces données a été l'objet d'un stage de master 1 au printemps 2016, dont nous exposons les résultats ici. Les candidatures des plans de paysage nous permettent d'analyser les dynamiques paysagères des espaces ruraux et les enjeux qui leur sont associés, et la base « 1000 paysages » de décrire et questionner les catégories d'action conduites. L'analyse évalue la spécificité ou non de l'action paysagère dans l'espace rural et questionne le rôle et le contenu des formations des professionnels du paysage.

Abstract

The communication seeks to describe rural landscape action through two databases: a first one composed of the applications of 51 territories for obtaining state funding in the framework of the landscape plans approach (calls for 2013 and 2015), and the second, consisting of 540 actions put online during the year 2015 on a platform of the Ministry to enhance the diversity of landscape actions. The analysis of these data was the subject of a master 1 course in the spring of 2016, the results of which we present here. The applications of the landscape plans allow us to analyze the landscape dynamics of the rural spaces and the stakes associated with them, and the "1000 landscapes" base to describe and question the categories of action carried out. The analysis assesses the specificity or otherwise of landscape action in the countryside and questions the role and content of training for landscape professionals.

Introduction

Cette communication propose une photographie de l'action paysagère contemporaine, en questionnant plus particulièrement ses spécificités éventuelles en milieu rural. L'analyse s'appuie sur deux bases de données du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) qui en France anime et coordonne la politique nationale en faveur des paysages : la première est consacrée à la politique des « plans de paysage¹ » relancée en 2012 (l'outil date de 1995) dont nous avons analysé les 51 territoires financés par le MEEM en 2013 et 2015², la seconde est la plateforme « 1000 paysages en action³ » mise en ligne par le MEEM en 2015 pour « *répertorier toutes les opérations liées aux paysages* » et dont nous avons analysé 540 actions. Cette seconde analyse a fait l'objet d'une présentation au Ministère lors du Club Paysage du 15 décembre dernier.

Les résultats que nous synthétisons ici sont tirés d'un stage de Master 1 « méthodologie-recherche » réalisé par Baptiste Surun entre mai et juillet 2016 au sein de l'UMR CNRS ESO. Ce travail avait pour objectif de faire un état des lieux de l'action paysagère dans toute sa diversité, et d'en proposer une photographie actualisée, dans un contexte où les politiques publiques du paysage peuvent donner l'impression de passer au second plan derrière ceux de la biodiversité⁴. Cet état des lieux nous semble également utile pour accompagner les évolutions nécessaires des formations supérieures spécialisées, que ce soit les contenus et pédagogies des cursus de paysagistes ou les masters. Après avoir

¹ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Lancement-de-l-Appel-a-projets,49132.html>

² http://umap.openstreetmap.fr/fr/map/carte-plan-paysage_119412#6/46.043/6.438

³ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-site-1-000-paysages-en-actions.html>

⁴ http://www.projetsdepaysage.fr/n_9_le_paysage_a_t_il_impos_sa_loi

présenté la méthode d'analyse (1), nous ferons état des principaux résultats (2) que nous discuterons en portant l'analyse sur l'espace rural (3).

1. METHODES

Première base de données : les plans de paysage

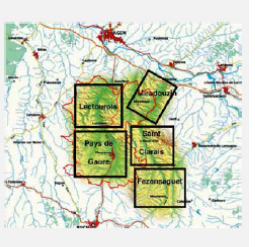
L'analyse des plans de paysage exploite un matériau constitué des 51 fiches synthétiques des 21 lauréats de 2013, des 25 de 2015 (auxquels s'ajoutent 5 « territoires associés »). Les informations contenues dans ces fiches (fig.1) portent sur les caractéristiques des territoires, les dynamiques paysagères auxquelles ils sont soumis, les grands enjeux auxquels les plans doivent répondre, leur financement et état d'avancement. Ces fiches synthétiques sont renseignées par le ou la chargé(e) de mission de la structure porteuse du plan (la liste des plans analysés figure en annexe 1).

La démarche a consisté à rapporter l'ensemble du contenu des fiches dans un tableau de données croisées. Dans un deuxième temps, l'analyse a consisté à cartographier à partir de quelques indicateurs : démographie, superficie, densité, type de structure porteuse, nombre de communes, d'intercommunalités. Enfin, nous avons mené une analyse de contenu des paragraphes présentant les dynamiques paysagères et leurs enjeux associés, l'objectif étant de proposer une typologie unique pour les 51 plans, permettant une cartographie à l'échelle nationale.

Lauréat 2015

CdC Lomagne Gersoise

Caractéristiques du territoire sur lequel porte le Plan de paysage

Région

Rhône-Alpes-Midi-Pyrénées

Département

Morbihan (32)

Structure porteuse

Communauté de communes Lomagne Gersoise

Territoire concerné

Communauté de communes Lomagne Gersoise

Milieu

Rural

Population

20 277 hab.

Superficie du territoire

684 km²

Nombre de communes

43

Intercommunalités

1

Documents d'urbanisme, de gestion, labels ou initiatives du territoire

PLUi

Non

SCoT

Prochainement

PNR

Non

☒ SAGE (Schéma d'Aménagement et de la gestion des Eaux)

☒ PAH (Pays d'Art et d'Histoire)

☒ Label UNESCO

☐ VAH (Ville d'Art et d'Histoire)

☐ OGS (Opération Grands Sites)

☐ RLPI (Règlement Local de Publicité Intercommunal)

☒ ZPPAUP (Zone de protection du patrimoine)

☐ TEPOS/TEPCV (Territoire à énergie positive/pour la croissance verte)

☐ AVAP (Aires de valorisation de l'Architecture et du patrimoine)

☒ PCET (Plan Climat-Energie Territorial)

☐ Agenda 21

Le territoire en images






Mise à jour le 20/04/2016

Source : CdC Lomagne Gersoise

Présentation du Plan de paysage

Dynamiques paysagères auxquelles le territoire est soumis

Jardin et verger du Gers, ancienne terre d'élevage, mais surtout grand terroir de blé, la Lomagne Gersoise se caractérise au premier regard par son aspect agricole. Accompagner sa mutation agricole (vocation polycole initiale perdue au profit d'une agriculture intensive) sans banalisation du paysage apparaît aujourd'hui comme un enjeu essentiel du territoire. Aux paysages agraires s'opposent les paysages urbains des petites unités villageoises : une ré-interrogation des zones ouvertes à l'urbanisation par le filtre paysager présente donc un intérêt. Par ailleurs, il subsiste des espaces naturels quasi marginaux : une relecture des paysages sous l'angle environnemental pourrait permettre d'identifier les premiers éléments d'une trame verte et bleue.

Grands enjeux de territoire auxquels le Plan de paysage vise à répondre

Engager la réalisation d'un plan de paysage est l'opportunité pour Lomagne Gersoise d'abandonner une approche sectorielle au profit d'une vision transversale de la thématique paysagère, de mobiliser un large champ d'acteurs dans le cadre d'une démarche concrète et participative et de décider en commun du devenir de son territoire.

Financement du Plan de paysage

Coût d'élaboration du document : Non connu
Sources de financement : Non connues.

Remarques

Objectif de partager un regard commun sur le(s) paysage(s) du territoire préalablement à une démarche de PLUi envisagée.

Avancement du Plan de paysage

Elaboration du CCTP

Consultation

Sélection du BE

Formulation du diagnostic et enjeux

Formulation d'objectifs de qualité paysagère

Définition des actions

Plan de paysage validé/arrêté

Phase de mise en œuvre

Télécharger le Plan de paysage finalisé

Document en cours d'élaboration.

Contacts

Référent technique

Nicolas DARCANGE

au sein de la structure porteuse du Plan de paysage

Directeur de l'Aménagement et de l'Urbanisme

dir-urba@lomagne-gersoise.com

05. 62. 64. 22. 57.

Référent(s) élu(s)

Jean-Louis CASTELL, Président de la Communauté de communes

Président de la structure porteuse

Jean-Louis CASTELL

Référent(s) services déconcentrés

Catherine HOLLARD/Alain GUGLIEMMETTI, DREAL Rhône-Alpes-Midi-Pyrénées

Référent Cerema

Bénédicte BAXERRES, Direction territoriale Sud-Ouest

Mise à jour le 20/04/2016

Source : CdC Lomagne Gersoise

7

Figure 1 – Fiche de synthèse d’une candidature de plan de paysage (Ministère de l’Environnement, de l’Énergie et de la Mer, 2016)

Une limite importante du travail est de ne pas avoir donné lieu à des enquêtes auprès de ces acteurs. Une autre est de ne faire porter l’analyse que sur les plans de paysage financés par le MEEM alors que bon nombre de plans de paysage sont mis en œuvre sans la subvention ministérielle. Mais cette contrainte permet aussi de cerner le contenu des plans encouragés par le Ministère et donc de renseigner sur sa politique. Enfin nous précisons que les territoires éligibles à l’issue dernier appel à projet n’ont pas été pris en compte⁵.

Deuxième base de données : « 1000 paysages en action »

La base de données en ligne « 1000 paysages en actions » (figure 2) offrait au moment de l’analyse 540 actions mises en ligne entre avril 2015 et avril 2016, répertoriées selon la classification suivante : « Aménager les espaces ruraux, urbains et périurbains » (364 actions), « Eduquer et sensibiliser au paysage » (124), « Planifier en concertation » (24), « Associer agro-écologie et gestion paysagère » (21), « Conjuguer transition énergétique et gestion paysagère » (10). Faisant l’hypothèse qu’elle ne permettait pas toujours bien situer l’action paysagère dans l’une de ces catégories et qu’elle ne rendait qu’imparfaitement compte de la diversité de l’action paysagère, notre objectif était de la préciser voire d’en proposer une nouvelle.

Là encore, la limite de l’analyse est liée à sa nature quantitative (pas d’entretien ou d’enquête), même si nous avons régulièrement échangé avec deux agents du « bureau du paysage » du Ministère de l’Environnement. Par ailleurs, le contenu de la base de données reflète d’abord la mobilisation de certains acteurs volontaires pour l’alimenter (les discussions suite à la restitution du 15/12 ont révélé que la modération du MEEM était minimale et les objectifs initiaux très incertains)⁶.

⁵ L’état des candidatures de l’appel à projets 2017 (publié le 6/12/2016) est visible ici : http://www.e-lettre.developpement-durable.gouv.fr/IMG/png/aap_2017_carte_candidatures.png.

⁶ « Cette base est une vitrine, d’abord de la communication, un porté à connaissance pour donner à voir la diversité. L’outil a été largement improvisé, sans rigueur scientifique » (J-P. Thibault).

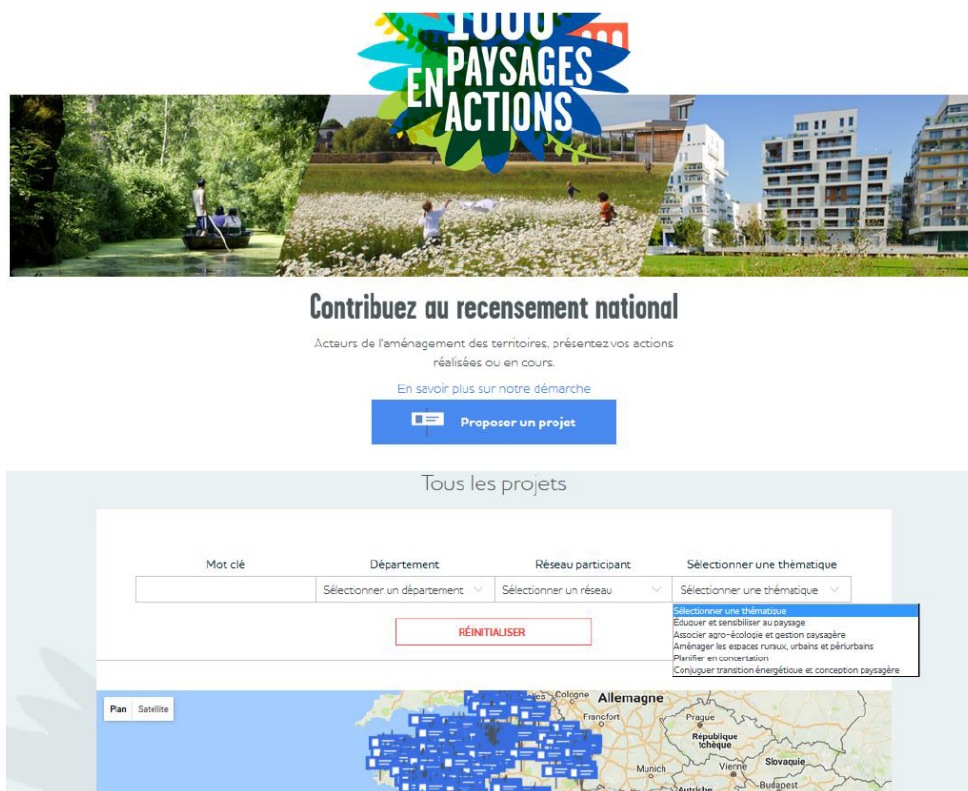


Figure 2 – Le site Internet 1000 paysages en action (Meem, 2016)

La démarche a consisté – plutôt que d’investir directement les 540 actions - à réaliser un premier tour d’horizon de 50 d’entre-elles, en testant plusieurs entrées : l’analyse du verbe principal désignant la catégorie d’action, l’objet qu’elle prend en charge, sa dimension ou le périmètre de l’action, sa situation, l’outil utilisé pour conduire l’action. Un tableau de données a ensuite été construit (figure 3) pour rassembler l’ensemble des informations, et une première typologie intuitive testée sur les 540 actions. Le deuxième temps de l’analyse a consisté à géolocaliser les actions pour palier au déficit cartographique de la base actuelle.

Une fois le tableau de données renseigné, nous avons cherché à préciser les actions, les acteurs (nationaux, collectivités locales, organismes publics, bureaux d’études privés, collectifs-associations, structures de recherche-enseignement, agriculteur), les échelles (site-parcelle, communale, intercommunale, départementale, régionale), les outils (schémas de cohérence territoriaux, plans locaux d’urbanisme, opérations grands sites, plans de paysage, labels divers et variés, chartes de parcs naturels régionaux, mesures agro-environnementales etc), les « objets » saisis par l’action à l’échelle locale (parcs et jardins, ensembles urbains, plans d’eau et rives, places, patrimoines, sentiers, etc.).

Figure 3 – Le tableau d’analyse créé pour analyser les actions paysagères mises en ligne (Surun, 2016)

2. RESULTATS

L’analyse des résultats s’appuie sur la base des plans de paysage pour cerner les dynamiques paysagères et les enjeux qui y sont associés, et sur celle de la plateforme « 1000 paysages en action » pour saisir la nature des actions conduites pour/par les paysages.

Les dynamiques paysagères décrites dans les candidatures des plans de paysage

Par « dynamiques paysagères » nous désignons des processus constatés par le porteur de projet et qui transforment ou ont transformé les paysages de manière plus ou moins rapide. Elles sont formulées dans les fiches de candidature des plans soit dans le chapitre qui leur est consacré, soit dans celui portant sur les enjeux, soit dans les « remarques ». Nous les avons extraites une à une, sans classement préalable. Ce n’est qu’une fois toutes les informations rassemblées que nous les avons regroupées en types, selon les évolutions croissantes ou décroissantes concernant différentes thématiques.

Les dynamiques paysagères agricoles sont exprimées en termes de « recul de l’activité », « abandon des pratiques culturelles familiales », « régression du pastoralisme ». Cette déprise a pour effet une « fermeture du paysage par la végétation », « un enfrichement » voire « une progression de la forêt ». Dans d’autres territoires, les pratiques agricoles s’intensifient au contraire, contribuant à « uniformiser les paysages agraires », à « faire disparaître des surfaces enherbées au profit de surfaces labourables », « des haies et bosquets », à « déboiser des terres », « faire reculer certaines filières » (ex. arboricole). Enfin des territoires ne sont marqués ni par un recul de l’activité agricole ni par une intensification, mais par une diversification apportant davantage d’hétérogénéité dans les paysages.

Des dynamiques paysagères touristiques peuvent traduire une perte ou un gain d'attractivité (volontaire ou subi). D'autres sont liées à des infrastructures (transport, éoliennes) et aux transformations qu'elles induisent : « développement des zones commerciales en entrées de ville », « imperméabilisation des sols », « banalisation des paysages » etc. Les dynamiques paysagères industrielles se traduisent tantôt par une industrialisation (carrières), tantôt par une désindustrialisation (avec un arrêt de l'activité minière, des logiques de patrimonialisation d'anciennes industries).

Mais les dynamiques paysagères les plus identifiées dans les fiches-action des plans de paysage sont celles provoquées par l'urbanisation, de nature différente selon les évolutions démographiques : déclinante, le processus est exprimé en terme de « ralentissement économique et de pertes d'emplois », de « marginalisation des espaces ruraux ». A l'inverse, la croissance démographique marque les paysages par « l'augmentation de l'habitat individuel », des « extensions urbaines linéaires » (ligne de crête, flanc de coteaux), un « mitage » ou à l'inverse une « densification urbaine », la « destructuration d'une certaine organisation urbaine » (en hameaux par exemple), voire le « développement de constructions illicites ».

Plus marginales mais révélatrice d'une prise de conscience, des dynamiques paysagères sont associées aux effets du changement climatique : « submersion » (en baie de l'Authie), « accentuation de l'érosion du trait de côte », « fréquence des inondations », « effets néfastes du réchauffement sur les pratiques touristiques hivernales » (stations de ski dans les Alpes du Sud).

D'autres dynamiques paysagères sont abordées moins par les processus de transformations matérielles du paysage, que par l'évolutions des représentations sociales et culturelles : projection de valeurs patrimoniales sur les friches industrielles, exigence sociale croissante en terme de qualité paysagère, demande sociale de circuits courts alimentaires etc.

La carte ci-dessous (figure 4) donne à voir les principales dynamiques paysagères pour chaque territoire-candidat (dynamiques décrites par le porteur de projet pour justifier le plan de paysage). La pression urbaine domine dans la majorité des cas, au second plan les infrastructures, puis le recul ou l'intensification de l'activité agricole, et enfin le tourisme.

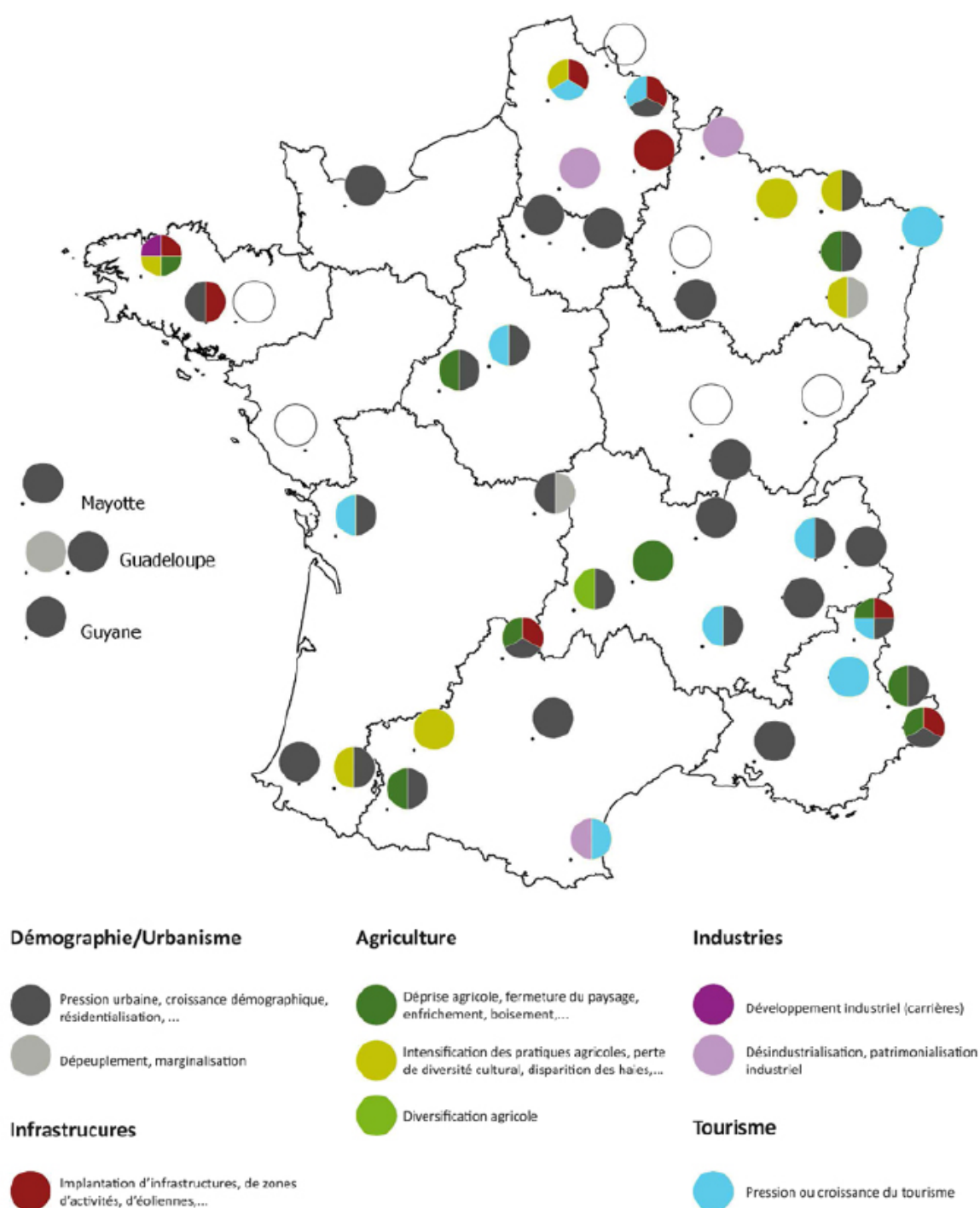


Figure 4 – Principales dynamiques paysagères décrites dans les fiches de synthèse des plans de paysage (B. Surun, 2016)

Les enjeux paysagers justifiant la candidature à un financement de plan de paysage

L'analyse des enjeux a procédé de la même manière que pour les dynamiques, la principale difficulté étant de bien dissocier les deux (les auteurs des fiches des fiches n'y

parviennent pas toujours). Aussi, et bien que l'enjeu soit nécessairement lié à une dynamique paysagère, il s'en distingue en posant problème ou - du moins - en posant question : l'enjeu est quelque chose qui est *en jeu* et qui nécessite une décision, une action (toujours du point de vue du rédacteur de la fiche).

Les enjeux des paysages agraires sont très divers : « préserver l'agriculture de la pression urbaine », « préserver les espaces agricoles et forestiers », « maintenir les terres agricoles », les « continuités agricoles », « préserver les espaces agricoles ouverts de moindre qualité économique », « pérenniser l'agriculture ». L'enjeu peut consister à « accompagner la mutation agricole », « diversifier les pratiques agricoles », « valoriser les productions locales », « conforter les circuits-courts et l'économie locale », « soutenir l'agriculture diversifiée et de proximité ». Dans les territoires plus contraints (de moyenne montagne par exemple), il s'agit de « lutter contre la déprise agricole et la fermeture des milieux », « maintenir la filière arboricole », « valoriser l'agriculture et la sylviculture », « les paysages forestiers », « l'économie agricole traditionnelle ». Enfin, en lien avec les enjeux naturalistes, le plan de paysage est saisi comme une opportunité pour réfléchir à la conciliation entre développement agricole et protection de l'environnement.

La question de la nature est étroitement associée à celle du paysage. Aussi, les enjeux environnementaux sont le plus souvent exprimés en terme de « protection des paysages emblématiques », « de la biodiversité », « des milieux naturels », « des espaces et ressources naturels », de « maintien des couloirs verts ». Mais ces enjeux peuvent être abordés en terme de gestion et de (ré)aménagement : « gérer les milieux naturels », « conserver voire augmenter les espaces boisés », « implanter la nature en ville », « reconstituer la végétation urbaine », « mettre en cohérence la trame bleue avec le patrimoine bâti et arboré ».

Bien que souvent associés, les questions de paysage et de nature sont mieux dissociés lorsqu'ils sont formulés en terme « de qualité paysagère » pour désigner les actions à conduire pour améliorer les conditions de visibilité et de perception des paysages : « préserver les vues lointaines », « maintenir des vues remarquables sur le fleuve », « préserver les conditions de découverte des éléments paysagers », « renforcer la lisibilité du paysage urbain » (repères en ville), « améliorer la lisibilité du territoire », « gérer les enjeux d'ouverture des paysages perçus depuis la route ». La lisibilité du paysage repose sur le maintien des grandes structures paysagères : « conserver les éléments structurants », « préserver la charpente paysagère », « créer des liens entre vallées et plateaux ».

La présence de l'eau contribue beaucoup à cette structuration paysagère, comme en témoignent la nécessité de « révéler l'identité liée à l'eau », « valoriser le paysage lacustre », « retourner la ville sur son fleuve », « intégrer les enjeux liés à l'eau dans la planification urbaine ». Ce n'est que marginalement que l'enjeu de l'eau est traité pour lui-même en terme de qualité et de quantité : « lutter contre les inondations », « améliorer la qualité des eaux ».

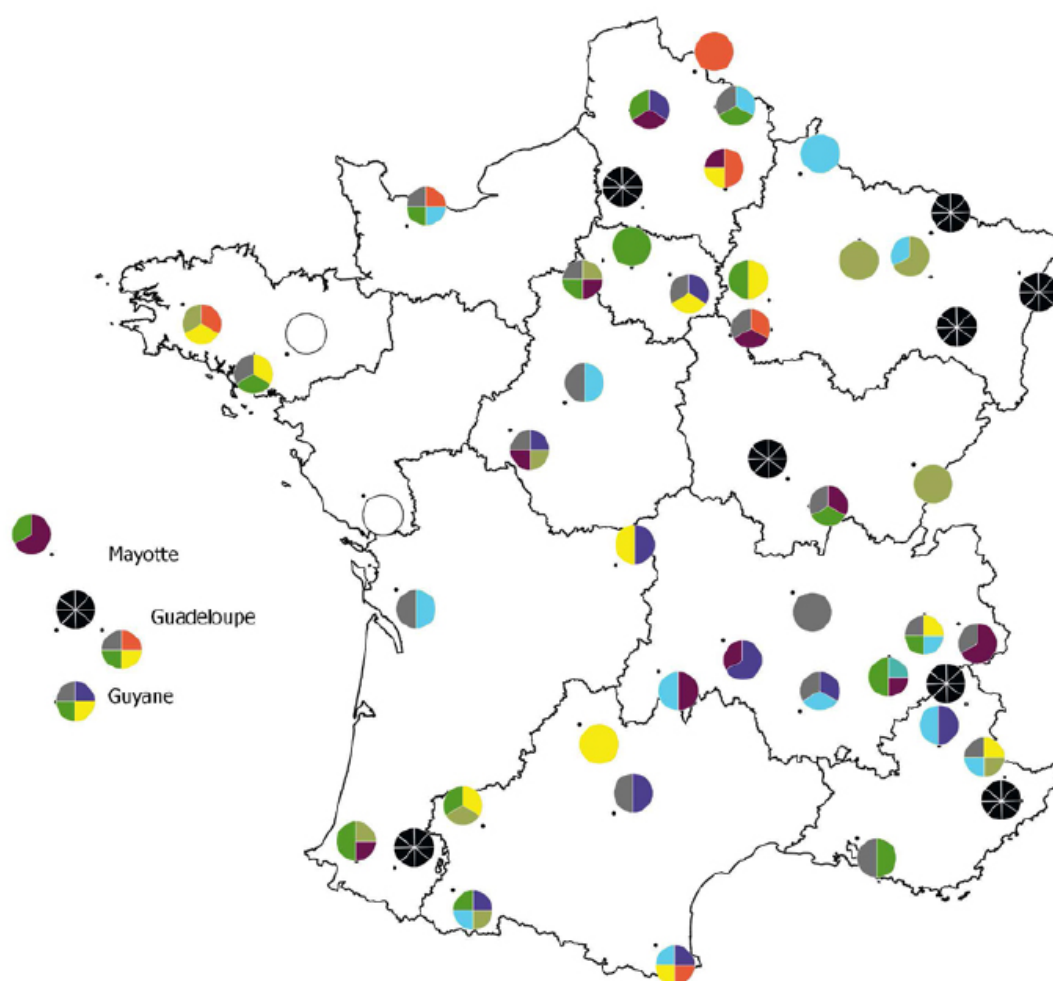
Les enjeux liés à la pression urbaine consistent à « maîtriser la pression urbaine », « lutter contre l'étalement urbain », « préserver les franges et lisières urbaines », « gérer les lisières urbaines », « l'interface parc national / franges urbaines ». Aux enjeux précédents sont associés ceux des infrastructures des espaces économiques abordés sous l'angle de « l'anticipation d'infrastructures nouvelles » (LGV, éolien) ou de

« l'intégration des infrastructures existantes », comme par exemple les carrières en extension. Les entrées de villes concentrent les enjeux, avec « les zones d'équipement qu'il faut valoriser », « les grands axes de circulations à requalifier », « les modes de transport et de déplacements à rationaliser ».

Très diversement appréhendés, les enjeux touristiques sont exprimés en terme de « valorisation de l'économie touristique », « découverte des paysages », « renforcement de l'attractivité touristique », « valorisation du tourisme de proximité », mais aussi de « régulation » ou « meilleure diffusion des flux touristiques sur tout le territoire », ou inversement de « protection du territoire de l'attractivité touristique ». Ces questions sont étroitement associées aux enjeux patrimoniaux et à l'identité, celle-ci étant directement liée au paysage (« identité paysagère »), à l'architecture (« identité architecturale ») ou abordée plus largement (« identité territoriale »). L'enjeu patrimonial est alors exprimé en terme de « valorisation de la tradition architecturale », « conservation du patrimoine architectural », « sauvegarde des richesses patrimoniales », « préservation des silhouettes des villages », « du patrimoine fluvial », ou de « divers éléments patrimoniaux architecturaux, urbanistiques, paysagers ».

Enfin, l'enjeu paysager n'est pas seulement abordé à travers la question des formes paysagères et de leur régulation. Le paysage n'est pas seulement une finalité d'aménagement, il est aussi un outil, un moyen : l'enjeu est d'utiliser l'entrée paysagère pour encourager et mettre en œuvre des démarches d'aménagement plus transversales et participatives. Comment faire du paysage « un vecteur pour favoriser l'intercommunalité », « établir une cohérence intercommunale », « assurer une cohérence des actions sectorielles », « renforcer la transversalité de l'aménagement », « promouvoir une approche plus transversale en aménagement périurbain » ? Comment l'utiliser pour « impliquer les acteurs locaux », « renforcer l'appropriation sociale du paysage », « l'appropriation du territoire » ?

La carte ci-dessous (figure 5) permet de visualiser la distribution spatiale des principaux enjeux à l'échelle nationale mais permet surtout de saisir leur plus ou moins grande diversité au sein de chaque plan de paysage. L'analyse purement quantitative donne une hiérarchisation nette avec trois catégories dominantes : ceux relatifs aux qualités paysagères, aux paysages agraires, et les enjeux environnementaux. Il est intéressant de noter que les enjeux relatifs à la pression urbaine sont relégués alors que ce processus est le principal « moteur » de l'évolution des paysages.



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

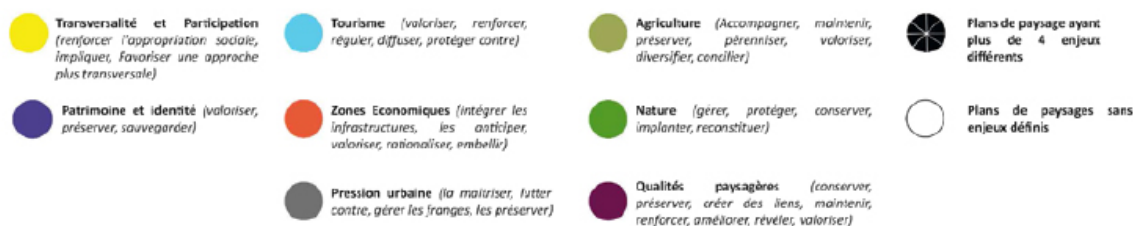


Figure 5 – Principaux enjeux paysagers décrits dans les fiches de synthèse (B. Surun, 2016)

Typologie des actions paysagères : analyse de la base « 1000 paysages en actions »

Avant de reconstruire la typologie des catégories d'action que le ministère a utilisée pour structurer la base de données « 1000 paysages » (figure 6), nous avons analysé les données factuelles renseignées sur cette plateforme. Il s'en dégage que les acteurs porteurs des actions sont les bureaux d'études privés qui se détachent nettement (42.6%), devant les collectifs ou associations (17.5%), les syndicats mixtes (16.6%), les

collectivités territoriales (11.1%), les services de l'Etat (3.9%), etc. Les actions conduites par ces acteurs sont déployées à des échelles diverses depuis le niveau régional (1%), départemental (6%), intercommunal (22%), communal (9%), mais concernent pour la moitié d'entre-elles (51%) des surfaces infra communales (des sites ponctuels). A cette échelle, nous avons identifié les « objets paysagers » ciblés par l'action : les 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).

A des échelles plus larges (supra communales), nous avons extrait de l'analyse des fiches les outils (réglementaires ou non) utilisés pour mettre en œuvre les actions : par ordre décroissant les observatoires photographiques du paysage (pour 18 d'entre-elles), les espaces naturels sensibles de compétence départementale (pour 17 actions), les plans de paysage intercommunaux (15), les labels (15), les règlements de protection des patrimoines naturels (14), les PLU (12), les atlas de paysage régionaux ou départementaux (11), les chartes de PNR (8), les démarches de qualité (8) type guides de bonne conduite, cahiers de recommandation, les règlements de protection des patrimoines bâti pour (4), 3 Opérations Grands Sites, et enfin 3 Schémas de Cohérence Territoriale.

Pour aller plus loin que l'analyse item par item (acteurs, outils, échelles), nous avons analysé le contenu des actions en croisant ces indicateurs, ce qui nous a conduit à retravailler la typologie du MEEM. L'objectif était de préciser la catégorie principale « aménager les espaces ruraux, urbains et périurbains »⁷. Nous avons également analysé en détail le contenu des actions de concertation/sensibilisation car elles étaient diffusées entre deux catégories qui se chevauchent potentiellement selon l'interprétation faite par les acteurs de ces termes. L'analyse nous a donc conduit à proposer une nouvelle catégorie si une famille d'actions homogènes n'était pas bien prise en charge par la typologie existante (« mise en cohérence paysagère »), à conserver une catégorie existante dont le contenu reflète sans ambiguïté l'intitulé (« associer agroécologie et gestion paysagère »), à préciser l'intitulé d'une catégorie existante (« planifier en concertation » devient « planifier des orientations paysagères » lorsque la concertation n'est pas mise en avant dans le descriptif de l'action), à reformuler la catégorie d'action (« améliorer les méthodes de gestion») ou diffuser son contenu dans plusieurs autres catégories⁸, à décliner une catégorie existante en plusieurs lorsqu'elle englobe des actions de nature trop différentes⁹.

Au final ces nouvelles catégories d'action se hiérarchisent de la façon suivante :

Typologie MEEM	%	
Aménager les espaces ruraux, urbains et périurbains	364	67.4

⁷ Car elle regroupe les 2/3 des actions postées (364/540, soit 67%) sous l'action englobante « aménagement », et peut d'ailleurs s'appliquer aussi à des aménagements pédagogiques (de « sensibilisation ») ou concerner les thématiques émergentes (agroécologie, transition énergétique).

⁸ Par ex. sur les 48 actions libellées « conjuguer transition énergétique et gestion paysagère » seules 8 d'entre-elles portent exclusivement sur la transition énergétique.

⁹ Ainsi « éduquer et sensibiliser au paysage » se décline en Connaitre et étudier le paysage / Enseigner et sensibiliser / Faire des aménagements pédagogiques. « Aménager les espaces ruraux, urbains et périurbains » se décline en Aménagements pédagogiques (catégorie précédente) / Aménager (création réalisation) / Aménager (réhabilitation, rénovation).

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 ¹⁰	136	25.2
Enseigner et sensibiliser ¹¹ (sans aménager)	86	15.9
Restaurer un espace à caractère naturel ¹²	77	14.3
Connaitre et étudier le paysage ¹³ (études)	64	11.8
Aménager / création réalisation ¹⁴	61	11.3
Aménager / pédagogie ¹⁵	45	8.3
Planifier des orientations paysagères ¹⁶	34	6.3
Mise en cohérence paysagère ¹⁷	15	2.8
Associer agroécologie et gestion paysagère ¹⁸	12	2.2
Améliorer les méthodes de gestion ¹⁹	11	2

Figure 6 – Typologies des actions paysagères de la base « 1000 paysages en action » (B. Surun, 2016)

Une fois cette catégorisation précisée et rendue plus fiable, nous l'avons confrontée aux différents indicateurs en cherchant les croiser. Il apparaît alors que l'action strictement « aménagiste » est d'abord celle des bureaux d'étude (qui ont utilisé la base pour communiquer sur leurs projets), les actions d'enseignement et de sensibilisation étant portées par les collectivités locales et en second lieu par des collectifs d'habitants. Mais cette lecture thématique rapportée à un acteur n'est pas satisfaisante pour mettre en évidence un résultat important de l'analyse : la transversalité des actions (sur plusieurs thématiques) qui s'exprime aussi par des associations d'acteurs dont il faudrait rendre compte plus précisément (mais la base de données est difficilement exploitable pour cela). C'est la raison pour laquelle la typologie retravaillée est moins *thématiques* que construite sur des *démarches* témoignant différentes manières d'agir *par* le paysage.

¹⁰ Démarche d'équipement d'un ou plusieurs site(s) visant à le réhabiliter, le(s) restaurer, en conservant ses principaux usages (ex réhabilitation de centre-bourgs, aménagement de berges, aménagement des abords d'un bâtiment public) sans nécessairement patrimonialisation des formes existantes.

¹¹ Démarche de transmission des savoirs sur le paysage (ex ateliers participatifs, expositions, ouvrages types guides de bonnes pratiques), pouvant parfois ne pas porter sur un territoire en particulier (événements, colloque).

¹² Démarche d'entretien, de nettoyage, de valorisation ou d'équipement d'un ou de plusieurs site(s) à caractère « naturel ». Les enjeux sont plus de l'ordre de l'entretien, de la gestion, de la patrimonialisation (ex actions de valorisation du conservatoire du littoral, actions de gestion des parcs nationaux, réhabilitations d'espaces naturels sensibles, ...).

¹³ Démarche d'étude portant sur un territoire précis ou non (action a-territoriale), visant à approfondir ou recueillir des connaissances sur le territoire en question ou sur le paysage en général (ex Observatoire photographiques, études diagnostics, témoignages d'habitants / phase de concertation, atlas des paysages, travaux de recherche sur le paysage).

¹⁴ Démarche d'équipement d'un ou plusieurs site(s) pour répondre à de nouveaux besoins et de nouveaux usages. (ex projets liés à l'étalement urbain, nouveaux parcs).

¹⁵ Démarche d'investissement d'un site pour enseigner ou sensibiliser. Les thématiques d'enseignement pouvant être directement liées au site ou non (ex jardins pédagogiques, sentiers pédagogiques, randocroquis, musée conservatoire, fermes pédagogiques).

¹⁶ Démarche de mise en plan (ex documents d'urbanisme, charte de PNR), sur un territoire précis, d'orientations paysagères à des fins d'amélioration de la qualité paysagère (et pouvant ou non recourir à la concertation).

¹⁷ Démarche de renforcement de l'identité d'un territoire par des actions visant à harmoniser des éléments paysagers sur un territoire (cahier de recommandations architecturales, harmonisation signalétique d'une commune, AVAP).

¹⁸ Démarche de transformation d'une ou de plusieurs exploitations agricoles pour allier fonctionnement écologique et qualités paysagères (ex projet d'agroforesterie, projet de plantation de haies bocagères).

¹⁹ Démarche de modification des pratiques de gestion d'un site, d'un territoire (hors exploitations agricoles), afin d'atteindre des objectifs de qualités paysagères ou de développement durable (ex utilisation du pastoralisme dans la gestion d'un site, plans de gestion).

3. DISCUSSION : L’ACTION PAYSAGERE DANS LES ESPACES RURAUX

Pour les plans de paysage, les fiches de synthèses renseignaient le type de territoire (à travers une typologie urbain / périurbain / urbain et rural / rural) et nous disposions donc d’une information exploitable (bien que contestable puisqu’elle n’est que déclarative) : 26 plans « strictement » ruraux sur les 51 fiches analysées (annexe 2). Il était donc aisé, sur cette base, d’analyser les données factuelles concernant ces territoires de plans ruraux au regard de la moyenne de l’ensemble du corpus.

Sans surprise, les communes y sont plus nombreuses (38 alors que la moyenne de 29), la population y est plus faible (32 267 vs 81 215), la superficie des plans plus grande (478 km² contre 449), la densité démographique plus faible (103 contre 914), etc. Mais ces données moyennes ne rendant pas compte des très forts écarts de valeur : 3 communes à Marie Galante contre 156 dans la vallée de l’Authie, 1429 habitants pour la communauté de communes des Véziaux d’Aure contre 157 151 pour le PNR Avesnois, 37 km² pour le territoire du lac de Serre-Ponçon contre 1460 km² pour le pays de l’Autunois Morvan, 11.4 hab/km² pour la communauté de communes du causse de Labastide-Murat contre 497.5 pour le Territoire des Grands Fonds en Guadeloupe.

Ces plans ruraux sont pilotés d’abord par des communautés de communes (11), des parcs naturels régionaux (5), des syndicats mixtes de pays (5), des syndicats mixtes de SCOT (2), une communauté d’agglomération, un syndicat mixte d’aménagement, une structure interdépartementale. Notons qu’au sein de ces structures, le plan de paysage est porté par 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 ».

Dans ces territoires ruraux, les dynamiques paysagères ne sont pas spécifiques par rapport à l’ensemble : déclin démographique (Saône Vosgienne, ile de Marie Galante) ou forte pression (monts du Lyonnais, Trièves), déprise agricole (Livradois, cc Véziaux d’Aure) ou intensification (cc Lomagne Gersoise), pression touristique (gapençais, Oléron) ou transformations liées à des infrastructures économiques (éoliennes en mont d’Arrée, carrières en pays de St-Flour). Selon les dynamiques à l’œuvre, les enjeux consistent à « arrêter la spirale du dépeuplement » (Marie Galante) ou « maîtriser la pression urbaine » (en luttant contre l’habitat illicite dans le Territoire des Grands Fonds), « préserver les paysages agricoles ouverts de moindre qualité économique » (Autunois Morvan), « maintenir la filière arboricole » (cc Côte de Meuse-Woevre), « adapter les stations d’hiver au changement climatique » (PNR Préalpes d’Azur) etc.

Dans ces territoires ruraux très contrastés, le plan de paysage est par conséquent 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 transversales – 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).

Dans la base « 1000 paysages en actions », seules 69 sur 540 sont explicitement renseignées « rurales » (annexe 3). Là aussi il est possible d’essayer de comparer les

données factuelles de ce panel aux moyennes générales de la base : 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 » (qui a d'ailleurs plus de poids encore avec 39% du total, contre 25% pour l'ensemble) 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 (annexe 4) nous semble une bonne illustration d'un programme d'actions de plan de paysage en milieu rural.

CONCLUSION

Notre difficulté à cerner les spécificités des actions paysagères en milieu rural n'est pas seulement induite par la faible qualité des informations saisies dans les bases de données (qui n'avaient pas pour fonction de cerner l'action paysagère en milieu rural, et qui ne le permettent qu'imparfaitement). Nous considérons cette difficulté comme un résultat en soi, révélateur de plusieurs choses. D'abord de l'état de la commande publique en matière de paysage qui concerne peu les espaces ruraux, comme en témoigne une analyse récente conduite au sein du bureau du Paysage du MEED (Guitton, 2016)²⁰. Ensuite, et plus fondamentalement, de la nature urbaine de l'action paysagère. En effet, bien que l'idée de « paysage urbain » soit peu évidente²¹ (« car dans les représentations communes s'il n'y a pas de nature, il n'y a pas de paysage », Luginbühl, 2004), les travaux de recherche postulent à l'inverse « qu'il n'y a de paysage qu'urbain, porteur d'urbanité et facteur essentiel de l'urbanisation des campagnes²² » (Chenet, 1994). Dans cette perspective qui consiste à faire du paysage un vecteur de l'urbanisation²³ des campagnes, il n'est pas étonnant de ne pas pouvoir identifier une action paysagère en milieu rural qui soit réellement spécifique : l'action paysagère y produit des représentations, usages et espaces de la « nature en ville » (Calenge, 1995) et des « campagnes urbaines » (Donadieu, 1998) à travers des modèles d'aménagement qui tendent à s'imposer aussi dans l'espace rural.

²⁰ Et même si l'analyse porte sur la commande publique donc souffre de l'effet de seuil des appels d'offre (90 000 euros).

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01388685/document>

²¹ L'expression « paysage urbain » pose d'ailleurs problème à certains paysagistes : « Le 25 février 2004, sur le pont de Solferino, (...) je réalise une vue photographique de Paris. S'agit-il d'un paysage urbain ? De nombreux architectes, certains géographes, beaucoup de journalistes qui ont galvaudé le mot paysage pour évoquer des ensembles : paysage audiovisuel, paysage politique... répondraient affirmativement à cette question. Parce que j'ai besoin d'un vocabulaire professionnel précis, je soutiendrai qu'il s'agit ici d'un paysage fluvial en ville. Le motif de paysage principal est en effet la Seine. Le cortège des motifs secondaires est portuaire : quais, péniches, grues... Seule la tour Eiffel, motif de localisation par excellence, nous indique que nous sommes à Paris dans cette ville capitale... dont les paysages ne sont jamais urbains mais d'abord fluviaux, ou liés au relief comme ceux que nous pouvons inventer depuis les hauteurs de Belleville ou depuis le Sacré-Coeur, ou encore forestiers comme à Vincennes... » (Aubry, 2006).

²² « Ce qui reviendrait à faire du paysage une modalité de l'urbain et non, comme on le croit, de l'urbain l'une des nombreuses qualités du paysage qui peut être tout et n'importe quoi » (suite citation)

²³ Urbanisation entendue à la fois sous l'angle des transformations tangibles des objets du paysage (la matérialité) et sous l'angle de l'évolution des représentations des paysages (dimension immatérielle).

Cette idée que l'action paysagère contribue à l'urbanisation de l'espace rural n'est pas choquante si l'on accepte le postulat qu'elle est consubstantielle au paysage et si l'on regarde en face les recensements démographiques qui, année après année, contestent l'idée encore prégnante du déclin démographique de l'espace rural. Au contraire, ce sont bien les territoires ruraux aujourd'hui qui tirent la croissance démographique en s'exposant à des « gradients d'urbanité » de plus en plus intenses (Lévy, Lussault, 2013). Cette urbanisation des campagnes se traduit donc par une demande sociale de paysage (Luginbuhl, 2001) et un essor des actions paysagères qui, en retour, participent bien du processus d'urbanisation dans ses aspects matériels et immatériels.

Cette évidence de « l'extension du domaine » du paysage (urbain, donc) doit cependant à nos yeux être accompagnée d'une réflexion sur la nature des actions à conduire sur ces territoires qui, tout en intégrant « l'urbain diffus » ont leurs spécificités et leurs histoires. C'est un enjeu très fort dans les formations de paysagistes que d'apporter aux étudiants cette culture rurale, et même agraire, qu'ils n'ont pas, étant citadins pour la plupart. Or, les enseignements portant sur l'histoire agraire et l'économie agricole contemporaine sont quasi voire inexistantes dans ces formations, alors même que deux d'entre-elles sont pourtant sous tutelle du ministère de l'agriculture (Versailles et Angers). Cet angle mort de la formation des professionnels du paysage contribue donc aussi à faire du paysagiste et de son projet un vecteur d'urbanisation des campagnes ... Sans aller jusqu'à attendre d'eux « qu'ils réapprennent aux paysans le bon sens qu'ils ont perdu »²⁴, ces apports les conduiraient à mieux s'interroger sur les spécificités à donner à leurs actions dans ces contextes²⁵. Cette réflexion est depuis quelques années amorcée par le réseau nommé *Espace Rural et Projet Spatial* qui « regroupe un ensemble d'enseignants et d'acteurs impliqués dans l'élaboration de nouvelles pratiques de projet en milieu rural²⁶ », mais il est davantage investis par les architectes que par les paysagistes. Pour concerner davantage les professionnels du paysage, cette réflexion mériterait d'être accompagnée par les ministères de l'agriculture et de l'environnement qui pourraient développer un observatoire de l'action paysagère en faisant par exemple évoluer la plateforme « 1000 paysages » avant qu'elle ne tombe complètement dans l'oubli. L'enjeu serait de transformer l'outil de collecte en un véritable outil de suivi dans le cadre de leurs missions d'évaluation des politiques publiques.

Bibliographie

Aubry, 2006, « Paysage urbain », *Mouvance* II soixante-dix mots pour le paysage, éditions de La Villette, pp.79-80.

Calenge, 1995, « De la nature de la ville », *Annales de la recherche urbaine*, n° 74, p. 12-19.

Chenet, 1994, « L'invention du paysage urbain », revue *Romantisme*, vol.24 n°83, pp.27-38.

Donadieu, 1998, *Campagnes urbaines*, Actes Sud/ ENSP Versailles, 220 p.

²⁴ Propos tenu par un agriculteur le 15/12/16 lors du comité de pilotage Paysage au ministère de l'environnement, Paris.

²⁵ Cette question donne lieu à un appel à communication pour la revue électronique *Projet de paysage* (n°17 de décembre 2017) :

http://www.projetsdepaysage.fr/appels_contributions

²⁶ <http://espacerural.archi.fr>

Guillon, 2016, « Comment renforcer la place des paysagistes dans la commande publique française ? », Mémoire de fin d'étude d'ingénieur Agrocampus, spécialité Paysage (dir. T Coisnon).

Lévy, Lussault (dir), 2013, « Urbanité », Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin, pp.966-967.

Luginbuhl, 2001,, *La demande sociale en paysage*, rapport pour la séance inaugurale du Conseil national du paysage.

Luginbuhl, 2004, « Synthèse scientifique du programme de recherche « politiques publiques et paysages » (Ministère de l'écologie).

Peyrache-Gadeau, Perron, 2010, « Le paysage comme ressource dans les projets de développement territorial », revue électronique *Développement durable et territoires*.

ANNEXE 1 Liste des fiches de synthèse des plans de paysage étudiés

Secteur Est du PNR des Ardennes – Champagne Ardenne - Lauréat 2013

Plaine de Versailles - Ile de France - Lauréat 2013

Communauté de communes du Causse de Labastide-Murat - Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées - Lauréat 2013

Vallée de l'Authie - Nord-Pas-de-Calais-Picardie - Lauréat 2013

Communauté de communes du Trièves - Rhône-Alpes-Auvergne - Lauréat 2013

Communauté de communes du Pays de la Saône Vosgienne - Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne - Lauréat 2013

Communauté d'agglomération de Blois-Agglopolys - Centre - Lauréat 2013

Commune de Mamoudzou - Mayotte - Lauréat 2013

Pays d'Art et d'Histoire entre Cluny et Tournus - Bourgogne-Franche-Comté - Lauréat 2013

Communautés de communes du Val de Noye - Nord-Pas-de-Calais-Picardie - Lauréat 2013

Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis - Provence-Alpes-Côte d'Azur - Lauréat 2013

Ville de Troyes - Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne - Lauréat 2013

Pays Ouest Creuse - Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes - Lauréat 2013

Communauté de communes Côte de Meuse-Woëvre - Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne - Lauréat 2013

Serre-Ponçon - Provence-Alpes-Côte d'Azur - Lauréat 2013

Parc National des Calanques - Provence-Alpes-Côte d'Azur - Lauréat 2013

Monts du Lyonnais - Auvergne-Rhône-Alpes - Lauréat 2013

Pays de Nay - Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes - Lauréat 2013

Communauté d'agglomération de l'Albigeois - Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées - Lauréat 2013

Communauté de communes des Monts d'Arrée - Bretagne - Lauréat 2013

Communauté d'agglomération de Pau - Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes - Lauréat 2013

Paysages du débarquement-Basse-Normandie-Lauréat 2015

Communauté de communes du Pays de Hanau - Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne - Lauréat 2015

Rohrbach-Lès-Bitche - Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne - Lauréat 2015

Communes de l'Albanais Savoyard - Auvergne-Rhône-Alpes - Lauréat 2015

Regroupement de communes du Coeur comtois - Bourgogne-Franche-Comté - Lauréat 2015

Communes de l'agglomération de Tour(s)Plus - Centre - Lauréat 2015

Ile de Marie Galante - Guadeloupe - Lauréat 2015

Massif du Canigou - Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées - Lauréat 2015

Communauté de communes du Coeur de Savoie - Rhône-Alpes-Auvergne-Lauréat 2015

SCoT du Grand Douaisis - Nord-Pas-de-Calais-Picardie - Lauréat 2015

Territoire des Grands Fonds - Guadeloupe - Lauréat 2015

Pays de l'Autunois Morvan - Bourgogne-Franche-Comté - Lauréat 2015

Campagne de transition du PNR du Golfe du Morbihan - Bretagne - Lauréat 2015

Communauté de communes de Lomagne Gersoise - Rhône-Alpes-Midi-Pyrénées - Lauréat 2015

PNR Préalpes d'Azur - Provence-Alpes-Côte d'Azur - Lauréat 2015

SCoT de l'aire gapençaise - Provence-Alpes-Côte d'Azur - Lauréat 2015

Communauté de communes du Pays du Challans - Pays de la Loire - Lauréat 2015

Agglomération creilloise - Nord-Pas-de-Calais-Picardie - Lauréat 2015

CA du Soissonnais - Nord-Pas-de-Calais-Picardie - Lauréat 2015

Val de Moselle et Chardon Lorrain - Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne - Lauréat 2015

Communauté d'agglomération du Centre Littoral - Guyane - Lauréat 2015

SAGE Marne Confluence - Ile de France - Lauréat 2015

PNR Livradois-Forez - Rhône-Alpes-Auvergne - Lauréat 2015

Communauté de communes des Véziaux d'Aure - Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées - Lauréat 2015

Pays Marennes d'Oléron - Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes - Lauréat 2015

Lorient Agglomération - Bretagne - Territoire associé 2015

Vivarais Méridional - Rhône-Alpes-Auvergne - Territoire associé 2015

Ville de Courbevoie - Ile de France - Territoire associé 2015

Communauté de communes du Pays de Saint-Flour-Margeride - Rhône-Alpes-Auvergne - Territoire associé 2015

PNR	Avesnois	-	Nord-Pas-de-Calais-Picardie	-	Territoire	associé	2015
-----	----------	---	-----------------------------	---	------------	---------	------

ANNEXE 2 Enjeux paysagers des plans ruraux

3	Communauté de communes du Causse de Labastide-Murat	Rééquilibrer le développement du territoire / (PLUi) / Cohérence intercommunale
4	Vallée de l'Authie	Biodiversité/qualité des eaux (à améliorer)/Assainissements dans les petites communes/identité territoriale (à valoriser)
5	Communauté de communes du Trièves	Identité architecturale (à valoriser)/Biodiversité (à préserver)
6	Communauté de communes du Pays de la Saône Vosgienne	Espaces agricoles et forestiers (à préserver)/Identité liée à l'eau (à révéler)/Faire découvrir les paysages via des activités touristiques/Promouvoir un urbanisme de qualité
9	Pays d'Art et d'Histoire entre Cluny et Tournus	patrimoine, milieux naturels (à protéger)
13	Pays Ouest Creuse	lisibilité du territoire (à améliorer) / Favoriser l'intercommunalité
14	Communauté de communes Côte de Meuse-Woëvre	Filière arboricole (à maintenir)
15	Serre-Ponçon	Protéger le territoire des effets de l'attractivité touristique/Valoriser le paysage lacustre
17	Monts du Lyonnais	Garantir un urbanisme de qualité
20	Communauté de communes des Monts d'Arrée	Impliquer les acteurs locaux/Préfigurer le SCOT
24	Rohrbach-Lès-Bitche	Paysage et nature : conserver les éléments structurants - lutter contre les inondations - lutter contre l'enfrichement - atteindre un bon état écologique des cours d'eau Paysage et agriculture : préserver la biodiversité et les surfaces agricoles - valoriser les paysages remarquables par une agriculture dynamique Paysage et urbanisation : intégration paysagère des projets d'aménagement - développer des réseaux de communication compatibles avec la valorisation paysagère - lutter contre l'étalement urbain - limiter Paysage et nature: Eléments paysagers structurants et Etat écologique des cours d'eaux/Biodiversité/surfaces agricoles/paysages remarquables/Ceintures périurbaines (à redynamiser)
26	Regroupement de communes du Coeur comtois	Paysages forestiers (à valoriser)
28	Ile de Marie Galante	Arrêter la spirale du dépeuplement/Valoriser les productions locales/Concilier développement agricole et protection de l'environnement
30	Communauté de communes du Coeur de Savoie	Promouvoir une approche plus transversale en aménagement péri urbain
32	Territoire des Grands Fonds	Maitriser la pression urbaine/Appropriation du territoire/Espaces et ressources naturels (à préserver)/Modes de transport, déplacement (à rationaliser)/Tissu économique/ Lutter contre l'habitat illicite
33	Pays de l'Autunois Morvan	Préserver la charpente paysagère/Conditions de découverte des éléments paysagers (à préserver)/Préserver les espaces agricoles ouverts de moindre qualité économique
35	Communauté de communes de Lomagne Gersoise	Accompagner la mutation agricole agricole/ renforcer la transversalité de l'aménagement
36	PNR Préalpes d'Azur	Valoriser l'agriculture et la sylviculture/ Adapter les stations d'hiver au changement climatique/ Renforcer l'autonomie énergétique du PNR
37	SCoT de l'aire gapençaise	Diversifier les pratiques agricoles/ Pérenniser l'agriculture/Diffusion du tourisme/Qualité environnementale/Qualité paysagère (coteaux, flancs de montagne)
38	Communauté de communes du Pays du Challans	Préfigurer la révision des documents d'urbanisme
44	PNR Livradois-Forez	Enjeux d'ouverture des paysages perçus depuis la route
45	Communauté de communes des Véziaux d'Aure	Lutter contre la déprise agricole et la fermeture des milieux
46	Pays Marennes d'Oléron	Protéger le territoire de l'attractivité touristique
48	Vivarais Méridional	Préserver la qualité urbaine et maitriser la dynamique touristique
50	Communauté de communes du Pays de Saint-Flour-Margeride	Intégration paysagère de carrières de calcaire, gestion des nuisances
51	PNR Avesnois	Valoriser l'économie et le tourisme

ANNEXE 3 Sélection d'actions paysagère en espace rural (source : 1000 paysages en actions)

3	Extension et requalification du parking du château à Rocamadour	Indigo sarl paysagistes dplg	1
4	Construction nouvelle station d'épuration en site classé à St-Céré	Indigo sarl paysagistes dplg	5
5	Conservatoire des Restanques Verger et Jardin Méditerranéen	Colinéo	6
6	Base de loisirs du Lac de Madine	Urbicus	1
19	Aménagement des berges du Rhône à Laveyron	CAUE de la Drôme	5
20	Aménagement et valorisation coupe géologique du Serre de l'Ane	Département de la Drôme	6
22	« Beaux lieux », créations contemporaines dans le paysage	B2X	2
23	La dépoldérisation en Vimeu Littoral	ENSP Versailles	4
33	Aménagement des douves du château de Châteaubriant	Atelier 360°	1
36	Cimetière paysager de Treize-Septiers	Atelier 360°	1
37	Lieu de commémoration de la Tempête Xynthia	Atelier 360°	5
53	Gestion collective du bois et une valorisation des paysages	Pays Centre Ouest Bretagne	9
59	Aménagement de l'Avenue de la plage	Atelier 360°	1
60	Parc du Bois Thierry	Paysages	1
75	Reconquête écologique et paysagère marais Prise de la Touche	CREN Poitou-Charentes	3
81	Paysage en mouvement en forêt domaniale de Senonches	Office national des forêts	10
83	Restauration écologique et paysagère du site de Losari	Conservatoire du littoral (Corse)	3
84	Le sémaphore de La Mortella	Conservatoire du littoral (Corse)	3
87	Les Balades Elevages et Paysages 2015	Interbev Lorraine	2
88	Aménagement de la Pointe de Perharidy	Conservatoire du Littoral	3
96	Gourette dom. skiable en Site Classé cahier d'identité paysagère	Morel Delaigue Paysagistes	10
105	plan de paysage des chemins de Bouillé Saint-Paul	L'interlieu	7
106	Requalification paysagère Réserve Naturelle de Sainte Lucie	Conservatoire du Littoral	3
110	Voie verte Baix-St Lager	agence Kanopé	1
111	Jardin de la maison de quartier Baou de Sormiou	agence Kanopé	5
118	Implantation de coupes forestières en site classé	Office National des Forêts	3
119	Etude paysagère préalable aménagement Forêt du Pin au Haras	Office National des Forêts	4
127	Paysages In Marciac	Arbre & Paysage 32	2
152	Requalification de l'entrée du Domaine de Bombannes	De paysages en paysages	1
159	Requaliification du centre bourg d'Ecouché	Atelier Vert-Latitude	1
170	Parc public jardiné de Ruffi	Jardins Solidaires Méditerranéens	1
177	Accueil du public étangs et marais des salins de Camargue	Conservatoire Littoral	3
189	Centre historique de Noirmoutier en l'île	Phytolab	1
197	Entrée de ville et jardin hydraulique de Longué-Jumelles	Phytolab	1
200	Un Nouveau Lien entre Ville et Plage	Phytolab	1
201	Mise en valeur et aménagement de la frange côtière	Phytolab	1
208	Le site du Morel : le contraste des paysages d'hier et d'aujourd'hui	Office National des Forêts	2
212	Sentier du Châtelard	Office National des Forêts	6
217	Les coudercs de Blanat	CAUE	2
220	Restauration paysagère du site de la Baume	Département du Gard	3
228	Restauration des restanques du domaine de Valx-Félines	Conservatoire du Littoral	3
234	Aménagement du centre historique d'Aulnay de Saintonge	Phytolab	1
237	Place de la Mairie (Tauxières-Mutry, Marne)	Praxys	1
241	« Habiter Là », architecture et urbanisme participatifs	Le collectif 2-4	1
260	Démantèlement du barrage du Plan des Nettes	Parc national de la Vanoise	3
261	Terre de Mars - Agriculture Urbaine et Paysages	Terre de Mars	2
268	Lauréat national entrées de ville et reconquête franges urbaines	Patrimoine-Environnement	1
274	Restauration et aménagement paysager des dunes de l'Authie	Conservatoire du Littoral	3
279	Parc agricole de Vernand	Fabriques Architectures Paysages	9
283	Sentier PMR de Chamonix: la montagne pour tous	Office National des Forêts	3
296	Ré-ouverture d'un point de vue au Puy de la Tourte	PNR Millevaches en Limousin	3
305	Aménagement du parc de la Nied - Signalétique	Digitale paysage	1
306	Aménagement du parc de la Nied	Digitale paysage	1
322	Faire ensemble	Scape	6
332	revalorisation paysagère de l'Aigoual	Département du Gard et partenaires	3
338	Le jardin de ma Grand Mère	Quand les arbres auront des feuilles	1
350	Aménagement paysager des parcelles jouxtant l'église d'Aulnay	Concept paysage	1
366	Aménagement des quais de Langon	Ville de Langon	1
388	Cahier de recommandations architecturales et paysagères	Syndicat Gestion Gorges de l'Ardèche	8
401	Sentier Paysage à Monbahus	Cedp47 Paysage&Médiation	6
413	Aménagement abords des remparts de la cité d'Aigues-Mortes	Green Concept	1
439	Restauration du sentier dégradé du Puy de Sancy	PNR Volcans d'Auvergne	3
441	Restauration écologique et paysagère de la Montagne du Mont	PNR Volcans d'Auvergne	3
464	PLU de Laurenan	Commune de Laurenan	7

484	Reconquête de l'avenue Adam Grange	Architecture des Paysages Inermis	1
485	Sécurisation du cirque d'Autoire	Inermis + Robin Annett	3
487	Rénovation du centre ancien	Inermis	1
525	Paysage, histoire et environnement naturel Vallée du Fangu	CPIE littoral et marin	2
528	Rahling - Place de la fontaine	Paysagiste concepteur	1

ANNEXE 4 Le programme d'action du plan de paysage du Pays Ouest Creuse

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

source : <http://www.pays-ouestcreuse.fr/architecture-paysage/fiche/le-programme-dactions-du-plan-de-paysage-est-en-ligne-.htm>

Dilemmes de l'action publique en matière de paysage en France

Patrick Moquay, Ecole nationale supérieure de paysage de Versailles-Marseille, LAREP.

Les exposés précédents ont souligné la diversité et la complexité de l'action publique en matière de paysage. La mise en œuvre d'une évaluation de cette action publique introduit un degré supplémentaire de complexité. Une telle évaluation suppose d'ailleurs l'articulation de compétences très diverses, pour répondre à la double exigence d'une évaluation des paysages (pour identifier leurs caractéristiques et qualités propres, et mesurer leur évolution) et d'une mise en relation des évolutions constatées avec les décisions publiques susceptibles de les avoir produites. L'ampleur de

la tâche pose des problèmes redoutables, qui sont loin d'avoir fait l'objet de réponses satisfaisantes. C'est pourquoi il m'a paru hasardeux de répondre à la demande initiale d'un état des lieux de l'évaluation des politiques paysagères. En ce domaine, il me semble que l'analyste se doit d'aborder les problèmes d'évaluation avec humilité et modestie. Aussi, je me garderai bien de prétendre disposer de clés de lecture ou d'outils fiables y répondant.

À défaut de disposer d'évaluations fiables des politiques paysagères appliquées aux espaces ruraux, je peux, de manière plus sûre, débroussailler le terrain en mettant à jour certains dilemmes ou contradictions qui affectent la mise en place de l'action publique paysagère, dans un contexte qui plus est changeant. Après quelques réflexions générales sur la complexité de l'évaluation des politiques publiques, je le ferai en illustrant mon propos de réflexions glanées dans l'île d'Oléron (Charente-Maritime). Par simple facilité, car il s'agit pour moi d'un terrain privilégié d'action et d'observation, sur lequel j'ai pu accumuler expériences et constats au fil des années²⁷.

Réflexions sur l'évaluation

On peut présenter le dilemme qui se présente à nous en matière d'évaluation comme une complexité au carré, voire au cube. Le premier degré de complexité est intrinsèque à l'action publique. Celle-ci s'est révélée, au fil des avancées théoriques et des études de cas, beaucoup plus difficile à saisir que la simple mise en œuvre par une administration docile, neutre et efficace de décisions éclairées prises par un pouvoir politique rationnel et omniscient. L'énoncé volontairement provocateur qui précède laisse à voir une partie des problèmes soulevés, qui bien entendu dépassent le cadre de cet exposé : quels sont les ressorts réels de la décision ? D'ailleurs, qui décide réellement ? Les responsables politiques, les directeurs d'administration, les experts sollicités, les lobbies mobilisés, certains citoyens et leurs relais (associations, médias) forgeant l'opinion publique ? Et dans quelle mesure l'action effectivement mise en œuvre reflète-t-elle les intentions de ses initiateurs et concepteurs ? Par ailleurs, quelle est la matérialité de l'action publique ? Sur quels actes et quels supports repose-t-elle ? Où s'arrête-t-elle, comment s'articule-t-elle à l'action privée ? Comment rendre compte des réseaux inextricables de relations établies entre les motivations et actes d'innombrables acteurs, publics comme privés, qui en définitive vont produire, conduire et traduire l'action publique sur le terrain ?

Une complexité au carré : l'évaluation de l'action publique

À ce premier degré de complexité s'ajoute la complexité propre à l'évaluation de l'action publique. De nombreuses études ont balisé ce champ d'expertise, en posant les bases théoriques de l'évaluation de politique publique et en en présentant un certain nombre

²⁷ Natif de l'île, je m'y suis d'abord investi dans la vie locale, notamment associative, tout en y menant de manière épisodique des démarches d'analyse dans un cadre académique. Plus récemment, j'y ai exercé des fonctions électives comme maire de Saint-Pierre d'Oléron et président de la communauté de communes de l'île d'Oléron (2008-2014). Les observations que j'ai pu accumuler dans ces fonctions ont fait l'objet de mon mémoire d'habilitation à diriger des recherches (Moquay, 2015), et je prolonge ces réflexions en emmenant chaque année sur site un groupe d'étudiants, dans le cadre d'un module consacré aux *démarches patrimoniales de gestion des paysages*.

d'applications. Ces travaux ont notamment connu de réelles avancées dans les années 1990, à un moment où l'Etat s'est saisi de cette question et a mis en place des procédures et des institutions chargées d'en généraliser la pratique au sein de l'administration française. L'Union Européenne a également beaucoup contribué à la diffusion d'une culture de l'évaluation et à la mise en place d'outils dédiés : ne disposant pas d'administration de terrain, les institutions européennes sont particulièrement dépendantes de bonnes pratiques de « reporting » et d'évaluation !

Là apparaissent les premiers bémols à l'enthousiasme initial soulevé par l'évaluation des politiques publiques. La pratique effective de l'évaluation paraît en effet assez en retrait par rapport aux annonces initiales. Et les résultats en sont souvent en demi-teinte ; d'une part parce que les conditions de réalisation de l'évaluation collent assez rarement avec l'idéal postulé par la théorie, et n'autorisent de ce fait que des conclusions très partielles ou relatives ; d'autre part parce qu'apparaît assez rapidement une disproportion entre les dispositifs que requerrait une évaluation digne de ce nom et les moyens raisonnablement mobilisables à cette fin. Ces limites sont d'ailleurs bien souvent trop vite oubliées par les destinataires ou commentateurs de ces évaluations, qui abandonnent toute prudence et omettent d'en souligner les limites méthodologiques et marges d'erreur en reprenant et diffusant les résultats.

Au total, on peut singulièrement s'interroger sur l'utilité réelle des démarches d'évaluation, telles qu'elles sont menées – ou telles qu'elles peuvent être menées en pratique. Une analyse même superficielle de très nombreuses initiatives politiques ces dernières années montrerait que la plupart d'entre elles ne se sont aucunement appuyées sur de réelles évaluations, pour diverses raisons. De manière générale, les motivations politiques ne s'embarrassent pas d'évaluation, et pour des motifs parfois tout-à-fait légitimes – du moins d'un point de vue strictement politique : par exemple quand la cohérence idéologique ou programmatique prime, ou encore quand il s'agit de répondre pragmatiquement à la mobilisation collective ou à l'émotion publique (généralement elle-même conformée et confortée par les mécanismes du jeu médiatique).

L'évaluation au prisme de temporalités déconnectées

Qui plus est, là où une évaluation de politique publique est réalisée dans les règles de l'art, elle a toutes les chances de produire ses résultats à un moment où les décideurs politiques n'en ont plus besoin, soit qu'ils aient dû produire une réponse politique plus rapide, soit qu'ils soient passés à d'autres préoccupations. Tout au plus l'évaluation fournira-t-elle un argumentaire et peut-être un catalogue de mesures prêts à l'emploi, en l'attente de circonstances politiques ultérieures qui verraient les décideurs trouver intérêt à se (re)positionner sur le sujet.

Un élément de contexte tout-à-fait déterminant dans cette perte de pertinence de l'évaluation est ainsi l'évolution des rythmes de l'action publique. D'une manière générale, celle-ci rend de plus en plus délicate et souvent inopérante la volonté affichée d'une évaluation des politiques publiques. De fait, on constate un décalage croissant entre discours et logiques de décision publique. Certes, les discours renvoient à un registre de performance et d'efficacité : volonté de rationalisation de l'action publique, référence au management public (dans les discours, mais aussi dans les dispositifs mis en œuvre), fonctionnement par appels d'offres ou appels à projets, pilotage « par les

objectifs » ou « par les résultats », le tout instaurant l'évaluation comme modalité privilégiée, à toutes les échelles et à chaque étape de l'action : évaluation *ex ante* des projets, évaluation *in itinere* de l'action visant à son pilotage et à son ajustement permanent, évaluation *ex post* des dispositifs dans l'optique de leur refonte éventuelle.

Mais les logiques effectives de l'action publique, tout en paraissant respecter ces discours convergents, obéissent à de tout autres critères. L'écart grandit entre les justifications ou références formelles à une rationalisation de l'action publique et les conditions réelles, pragmatiques, de définition de l'action publique, dès lors que celle-ci est généralement entièrement conditionnée par les impératifs de la communication. Les décisions publiques sont dictées par l'actualité, la pression des événements et les opportunités de communication, cadre profondément bouleversé par l'information en continu, qui tend à imposer son rythme. La diffusion instantanée et permanente des informations induit une pression sur les autorités publiques, sommées de réagir tout aussi immédiatement.

Tout délai dans la réponse est vu comme lacune, signe d'incompétence ou d'indécision. Le culte de l'effet d'annonce et l'exigence de répondre illico aux événements sont ainsi profondément incompatibles avec les exigences de l'évaluation. La simple proposition de prendre le temps de la réflexion, par exemple par une évaluation approfondie des différents scénarios de réponse, serait dans ce cadre interprétée comme dilatoire, preuve de l'impréparation des autorités... La tentative de réaffirmer l'autorité du politique, en mettant en scène la réactivité de l'exécutif et en donnant à voir sa présence sur tous les fronts, telle qu'elle a pu être incarnée au niveau national par la présidence Sarkozy (et en pratique prolongée bon an mal an par ses successeurs) n'a fait qu'amplifier cette soumission effective de la décision politique aux canons et aux rythmes de la communication, via les attentes instantanément renouvelées des médias d'information continue²⁸. La décision, dans ces conditions, exige un déclenchement rapide et répond à de tout autres motivations qu'une appréciation évaluative objective et outillée – quand bien même celle-ci serait possible.

Une complexité au cube : l'évaluation de l'action publique paysagère

À l'examen de ce qui précède, on comprendra ma circonspection quant à la faisabilité et la pertinence pratiques d'une évaluation de l'action publique paysagère. Aux difficultés précitées, la dimension paysagère ajoute en effet de redoutables écueils. Pour pouvoir envisager une évaluation de l'action publique paysagère, il faut en effet à la fois proposer une évaluation du paysage lui-même et de ses transformations et caractériser la contribution spécifique de l'action publique paysagère à ces transformations. Les deux axes sont chacun truffés de chausse-trappes.

Le paysage articule une dimension matérielle et une dimension de représentation, qui se traduit par exemple dans la définition retenue par la Convention européenne du paysage par la formulation « [portion d'espace...] telle que perçue par les populations ».

²⁸ J'ai analysé la mécanique et les effets de ces logiques d'affirmation politique, dans le cas de la gestion par l'exécutif des suites de la tempête Xynthia. En l'espèce, toute évaluation ou même expertise approfondie est écartée par les impératifs d'un positionnement politique « fort », démonstratif et rapide, dont les seuls ressorts sont communicationnels. Cf. le chapitre 3, « La parole légitime dans la gestion du risque : leçons de la tempête Xynthia », in Moquay P. (2015), *Territoire et politique, un parcours réflexif*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université Grenoble Alpes.

L'évaluation du paysage doit donc intégrer ces deux dimensions de transformations matérielles et d'appréciation des évolutions perçues par les intéressés – intéressés qui restent de plus à désigner et auront potentiellement des appréciations divergentes. La question de l'évaluation des paysages, de ce fait, est nécessairement référée aux points de vue – et par conséquent aux groupes sociaux – qui s'expriment ou fondent le jugement. Incluant une forte dimension d'appréciation esthétique, l'évaluation du paysage peut difficilement prétendre à l'objectivité – ou plutôt cette objectivité sera toujours susceptible d'être à juste titre ramenée aux critères de valeur spécifiques du groupe social dans lequel cette évaluation est formulée.

On doit prendre en compte ensuite le caractère composite de la production du paysage, qui exclut de fait toute identification de liens de causalité simples ou univoques. Sur un premier plan, le paysage agrège, pour former un caractère ou une ambiance spécifique, une multitude d'éléments contribuant de manière différenciée à l'ensemble ; chaque élément peut avoir sa propre dynamique, faire l'objet de politiques ou d'interventions dédiées, réagir de manière tout aussi spécifique aux différents stimuli ou pressions auxquels il est soumis. L'évaluation de dynamiques paysagères s'apparente ainsi à l'analyse d'un tissu de mouvements combinés, un patchwork dont chaque élément aurait sa vie et sa trajectoire propres, mais dont l'ensemble n'en composerait pas moins une entité reconnaissable, que l'évaluateur devra caractériser.

Sur un second plan, et dans la continuité de ce qui précède, les dynamiques paysagères sont très généralement le produit combiné de multiples interventions. Dans la plupart des situations²⁹, aucun acteur ne peut prétendre maîtriser l'ensemble des facteurs d'évolution du paysage, qui agrègent divers ordres d'interventions délibérées – auxquelles s'ajoutent des dynamiques spontanées (naturelles, notamment) et un certain nombre d'effets non anticipés. Pour ce qui concerne le champ des politiques publiques, certaines de ces interventions ressortent de l'action publique paysagère, quand d'autres – souvent bien plus déterminantes, comme l'a rappelé Yves Luginbuhl précédemment – relèvent d'autres politiques sectorielles, au premier rang desquelles la politique agricole commune. Mais ces interventions publiques sont la plupart du temps inextricablement mêlées à d'autres initiatives, relevant de choix privés. Ces choix privés sont eux-mêmes plus ou moins déterminés – ou du moins influencés – par divers mécanismes socio-économiques, allant du fonctionnement des marchés agricoles mondialisés à la mise en scène de soi (soumission au jugement des pairs de l'agriculteur qui aménage et entretient ses parcelles, affirmation d'une appartenance de classe ou de milieu social par le dessin et l'entretien du jardin...), en passant par les logiques foncières, les modalités de thésaurisation des propriétaires et mille autres déterminants.

Il reste encore à l'évaluateur à démêler cet écheveau de dynamiques, d'initiatives et de facteurs intriqués, pour déterminer ce qui revient en propre aux politiques paysagères. La détermination des impacts propres de ces politiques paysagères requiert d'identifier tous les autres facteurs qui ont pu concourir à l'effet observé, et d'en estimer la contribution respective. La mesure est ici très difficile à instrumenter, qui se confronte qui plus est à toutes les difficultés déjà citées.

Enfin, le problème temporel est dramatique pour l'action publique en matière de

²⁹ Les seules exceptions concernent les cas rares (certains jardins ou parcs, ou encore des complexes de loisirs tels que golfs, « resorts » hôteliers ou parcs d'attraction...) où la production du paysage peut être dans une large mesure maîtrisée par les commanditaires et leurs maîtres d'œuvre.

paysage, qui requiert du temps – le temps long de manifestation de certaines transformations paysagères. De manière générale, le paysage requiert en effet du temps : prise en compte des dynamiques, mûrissement du projet, et bien évidemment manifestation des effets, qui vont apparaître et évoluer au fil du temps. Parfois, des évolutions drastiques des paysages (constatées à l'échelle de quelques années) résultent de l'agrégation progressive de modifications quasi-insensibles (ou du moins qui, prises isolément, paraissent mineures). Chacun peut rétrospectivement en identifier quelques manifestations : l'extension de villages ruraux et/ou le mitage de l'espace rural par des constructions progressives ; l'apparition de boisements en timbres postes qui finissent par fermer une vallée entière ; ou encore des friches qui, sous l'effet d'une déprise agricole, se densifient peu à peu et finissent là encore par couvrir les espaces délaissés et marquer l'ensemble du paysage.

Le délai de manifestation des effets paysagers requiert généralement plusieurs années, mais on peut aussi identifier des effets à l'échelle pluri-décennale, notamment sous l'influence de dynamiques naturelles. La politique forestière est un exemple rare de politique de long terme, du fait même des délais intrinsèques de réalisation de ses objectifs, qui génère des impacts paysagers majeurs. On peut, à l'inverse, identifier certaines politiques qui peuvent générer des effets paysagers majeurs dans des délais relativement brefs : c'est le cas des grands aménagements d'infrastructures ou de l'urbanisation de nouveaux quartiers urbains, même si l'élaboration de ces projets s'étend elle-même sur plusieurs années. En tout état de cause, une évaluation sérieuse de politiques paysagères ne peut être envisagée qu'au bout d'un certain temps. Les effets de cicatrisation d'une infrastructure nouvelle, par exemple, ne peuvent être correctement appréciés qu'après plusieurs années – dans l'idéal, on devrait même attendre que la strate arborée ait pu trouver sa maturité ! Comme on l'a vu, ces durées sont le plus souvent incompatibles avec les conditions effectives de définition de l'action publique.

Si l'ensemble de ces écueils compromet l'intérêt et la faisabilité d'une évaluation en bonne et due forme, ils ne doivent évidemment pas nous empêcher de réfléchir aux conditions de mise en œuvre de l'action publique en matière de paysage. Un point d'achoppement essentiel m'apparaît être la transcription juridique ou réglementaire des interventions paysagères.

Transcription juridique et interprétation de la norme paysagère

Les politiques paysagères, qu'elles relèvent de la protection réglementaire des sites, de la prise en compte croissante du paysage dans les réglementations d'urbanisme ou de politiques incitatives dédiées au paysage, supposent l'édification d'un appareil normatif qui pose les définitions des objets réglementés et formule les prescriptions qui s'y appliquent. S'il est indéniable que ces réglementations ont permis certaines améliorations, et notamment la préservation de paysages remarquables, leur efficacité est toujours contestable et contestée. Bien souvent, les dispositions juridiques ne produisent pas les résultats attendus, soit qu'elles soient inappliquées ou inefficaces, soit qu'elles suscitent des effets pervers. Dans certaines conditions, l'application stricte de certaines protections ou normes réglementaires, loin de garantir le maintien des qualités naturelles et paysagères des sites, peut à l'inverse conduire à un affaiblissement de la norme et potentiellement à une dégradation paysagère, rigoureusement contraire

à l'objectif affiché.

La difficulté réside d'abord dans l'appréhension par la norme juridique de qualités paysagères dont la manifestation ne se laisse pas réduire à quelques indicateurs simples retraçant la matérialité des objets paysagers. Elle réside aussi, du fait-même de cette appréhension problématique, rétive à la normalisation, dans la mise en œuvre opérationnelle des règles. Les effets pervers sont ici potentiellement nombreux, voire fréquents. On cherchera à les illustrer par quelques exemples concrets, sur des sites littoraux de Charente-Maritime.

Le problème de la transcription réglementaire

Comme toute action publique, les dispositifs d'intervention paysagère reposent sur un appareil juridique qui énonce les objets de l'action et les modalités d'intervention qui s'y appliquent. S'agissant d'une notion aussi polymorphe et complexe que le paysage, le risque de réduction – c'est-à-dire de simplification exagérée de l'objet et des mécanismes régis – est particulièrement fort. Le décalage induit par cette nécessaire réduction est à même de générer des écarts de trajectoire notables entre l'idéal poursuivi (celui qui motive et inspire la politique) et les dispositifs effectivement mis en place.

On peut illustrer ce décalage par les effets généralement décevants des politiques de restauration du bocage : entre le bocage historique et les haies rétablies par les agriculteurs ou propriétaires fonciers sous l'effet de dispositifs de protection et de subvention, il y a tout l'écart entre la profondeur historique d'un paysage intégrateur reflétant un ensemble d'usages et de fonctions, caractéristique d'une société donnée, et la sécheresse fonctionnelle d'objets considérés pour eux-mêmes et posés ça et là en fonction des contraintes opérationnelles de l'exploitant. La déception est grande, autant que les attentes, marquées de nostalgie ruraliste et assurément disproportionnées.

Si l'on généralise le propos, le paysage est d'emblée un objet composite, qui assemble une multitude d'éléments, en reliant les dimensions matérielles qui en sont le socle et les dimensions culturelles qui fondent son agencement comme sa perception et son interprétation. L'ambiance paysagère reflète cet alliage subtile entre de multiples éléments qui concourent au caractère de l'ensemble, sans que cet ensemble puisse être ramené – réduit – à un seul, ni même à quelques-uns de ces éléments, artificiellement isolés. Les exceptions sont rarissimes, et liées à des situations artificielles – au sens premier de l'artefact – très singulières, notamment de par la mise à l'écart de l'environnement extérieur, par exemple dans le cloître monacal ou le jardin zen. Dans l'immense majorité des cas, la composition paysagère est à la fois complexe et subtile et sa transcription réglementaire pose problème.

L'appréhension du paysage par la norme juridique se traduit immanquablement par un processus de réduction en cascade. Tout d'abord, de par la difficulté de saisir ou de caractériser des perceptions ou des représentations qui sont par définition plurielles et labiles, donc souvent contradictoires et instables, le droit s'attache de manière privilégiée aux dimensions matérielles du paysage. Ensuite, les textes décomposent le paysage en objets paysagers, seuls à même d'être facilement saisis par le droit (ou par tout agent chargé de l'interpréter et de le mettre en œuvre). Exit donc l'ambiance, la composition, bref toutes ces relations complexes entre objets, relations qui justement

font paysage³⁰. Enfin, ces dimensions matérielles ramenées à des objets délimités et listés sont elles-mêmes réduites à des indicateurs simples et distincts : taille, forme, coloris, etc.

La seule manière d'échapper à cette réduction réglementaire est de s'en remettre à l'arbitraire – en l'occurrence à l'appréciation experte et sensible – de l'administration ; c'est précisément ce que l'on fait en confiant aux architectes des bâtiments de France et aux inspecteurs des sites le soin d'accorder ou non, selon leurs propres critères, les autorisations de travaux dans les sites classés et autres périmètres de protection. En réalité, les qualités paysagères sont rétives à la normalisation. En juger suppose une lecture fine du contexte, sensible à la combinaison d'éléments propre au lieu et à l'ambiance qui s'en dégage. Une appréciation circonstanciée est toujours requise. Mais une telle appréciation circonstanciée est difficilement codifiable !

Au total, les textes qui régissent les paysages recèlent les défauts intrinsèques de toute définition réglementaire :

1. un souci d'opérationnalité conduit à simplifier les cas de figure, donc à gommer les spécificités pour généraliser les situations, les ramener à quelques types identifiables ;
2. l'appréhension des situations réelles est de ce fait nécessairement imparfaite (il existera toujours des situations imprévues ou non prises en compte, plus ou moins nombreuses ou fréquentes, où le texte se révélera inadéquat) ;
3. la prescription est inspirée par une situation typique, à des acteurs bien intentionnés, or elle sera mise en œuvre dans des situations beaucoup plus variées et par des acteurs pas nécessairement aussi bien intentionnés... Elle est de ce fait sujette à de multiples détournements, qui n'ont généralement pas été anticipés (ni même pensés) par ses concepteurs.

Du fait de ces modalités de définition des normes réglementaires, la probabilité est forte que les dispositifs juridiques visant la gestion ou la préservation des paysages se révèlent inadéquats et que les effets induits s'écartent notablement des objectifs politiques initialement visés.

La mise en œuvre opérationnelle des règles

À cette définition plus ou moins adéquate des règles s'ajoute l'incertitude liée à leurs modalités de mise en œuvre. La règle se trouve interprétée – ou réinterprétée – par une multitude d'acteurs, allant des agents administratifs en charge de l'appliquer aux citoyens (propriétaires, exploitants et autres usagers) qui s'y trouveront soumis, en passant par divers opérateurs professionnels. Les marges de manœuvre des agents en charge de l'application des politiques peuvent être variables, leur permettant à l'occasion d'adapter l'action au contexte auquel elle s'applique. Mais la volonté ou l'inclination de ces agents à user de ces marges de manœuvre peut elle-même varier, reflétant leur sentiment d'autonomie, leur maîtrise relative des sujets et des processus en question, ainsi que les jeux sociaux au sein desquels ils prennent place. Les capacités d'influence différenciées des protagonistes vont notamment orienter la mise en œuvre, infléchissant le cours de l'action.

³⁰ Pris isolément, et observé isolément, un élément particulier (par exemple une haie, un sol, ou encore un bâtiment) ne suffit pas à faire paysage. Ce qui donne son caractère à un paysage, c'est au contraire l'agencement particulier de différents éléments, avec leur variété et/ou leur cohérence, à la condition supplémentaire d'être référé à des modèles culturels qui donnent sens à l'ensemble.

Au final, la mise en œuvre opérationnelle des règles s'insère dans un cadre relationnel, une série de rapports de force, qui s'expriment sur des registres nombreux, de l'échange argumentaire à la pression physique, en passant par la sanction légale. Sur des sujets souvent polémiques, où des positions tranchées reflètent des intérêts objectivement divergents, rhétorique et menace font souvent bon ménage... Du côté de la puissance publique, la mise en œuvre traduit aussi diverses conceptions du rôle de l'Etat ou des collectivités, plus ou moins directif, tantôt régalien et procédurier, tantôt partenarial ou pédagogue.

L'énoncé de la norme juridique ne donne ainsi qu'une indication de ce que sera la politique effective, telle que mise en œuvre sur le terrain et portée par les administrations concernées et leurs partenaires. Cette gestion effective intégrera d'autres considérations, intérêts locaux, alliances de circonstances, perspectives stratégiques à moyen ou long terme... Des arrière-pensées diverses et variées viennent conforter les positions des uns et des autres : la qualité du paysage pourra ainsi être le moyen de valoriser sa propriété foncière ou encore de se prémunir d'un voisinage éventuel... Les effets induits des politiques peuvent ainsi être anticipés et utilisés de manière tout à fait délibérée par certains des acteurs impliqués, sans considération particulière (ou réelle) pour l'objet officiel de l'action.

En tout état de cause, des relations stratégiques s'instaurent (ou ressortent, lorsqu'elles sont fondées sur des interactions antérieures) entre les parties prenantes, tandis que la configuration des situations induit des jeux adaptés aux relations fonctionnelles entre acteurs. C'est particulièrement notable, d'une manière somme toute classique, entre l'administration dotée d'un pouvoir régalien (ou les organismes pouvant exercer ce pouvoir par délégation, par exemple les gestionnaires de réserve naturelle) et les personnes assujetties à ce pouvoir.

Un cercle vicieux peut s'enclencher, la contestation des normes induisant en retour leur renforcement ou leur plus grande précision, chacun campant sur ses positions et accentuant ses prises sur la situation (une règle plus stricte d'un côté, des contentieux plus nombreux de l'autre). Ici, plus la réglementation sera précise, pointilleuse, plus elle pourra se révéler inadéquate (au moins ponctuellement) et produire des effets pervers. Plus elle se prêtera qui plus est au contentieux et incitera de ce fait à une mise en œuvre tatillonne, privilégiant la lettre sur l'esprit. Ce cercle vicieux peut fortement accroître l'inadéquation des règles aux situations visées, en même temps qu'il renforce l'incompréhension entre protagonistes et la conflictualité des situations.

Deux cas typiques d'inefficacité – ou plus exactement d'effets pervers – peuvent être illustrés. Dans le premier cas, la norme inadaptée, celle-ci est bien mise en œuvre mais se révèle inadaptée au contexte, produisant de ce fait des effets paysagers défavorables, qui s'écartent sensiblement de ceux attendus par ses promoteurs initiaux. Dans le second cas, la norme décrédibilisée, des modalités d'application jugées inadéquates (parfois à tort, le plus souvent à raison) conduisent à des violations systématiques et finalement au refus des préoccupations paysagères. Les limites sont évidemment incertaines entre des situations d'application normale, légitime et justifiée de la règle, et des situations où la règle est vue comme inadéquate ou illégitime. Raison de plus pour être attentif aux conditions d'application des normes et aux relations instaurées autour d'elles entre les parties prenantes.

Trois cas emblématiques, observés sur l'île d'Oléron, me permettront d'illustrer ces situations débouchant – du moins dans un premier temps – sur des effets pervers.

La norme hors-sol, ou l'allergie au contexte

Les documents régissant l'occupation des sols contribuent à leur échelle au pilotage de l'action paysagère, qui en devient une dimension explicite et requise. Mais la mise en œuvre des orientations de politique paysagère par les documents d'urbanisme rencontre les mêmes limites que les protections réglementaires. Elle suppose d'énoncer de manière juridiquement qualifiable les qualités paysagères et les préconisations d'aménagement. Un double dilemme se pose pour l'autorité en charge de l'élaboration des documents (généralement la commune, ou de plus en plus souvent l'intercommunalité), d'une part entre une règle simple et légère ne s'attachant qu'à quelques aspects limités ou une règle plus lourde cherchant à appréhender de multiples dimensions paysagères, d'autre part entre une règle uniforme couvrant l'ensemble des situations et une déclinaison de règles multiples, cherchant à s'adapter aux différents contextes. D'un côté, la simplicité et l'uniformité, au risque d'une mauvaise adaptation aux situations ; de l'autre, une volonté de couvrir un spectre plus large de contextes et d'aspects, au risque d'une illisibilité de la règle – et pour autant sans garantie d'une parfaite adéquation aux situations.

Dans le cas d'espèce, un plan local d'urbanisme (PLU) récent s'est voulu vertueux, en intégrant dans ses directives des éléments censés garantir le respect du style architectural local – la maison charentaise, maison modeste de paysan – et des formes urbaines traditionnelles des villages insulaires. Il s'appuie pour ce faire sur un document élaboré par le Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) de Charente-Maritime, la charte architecturale et paysagère de l'île d'Oléron, mise à jour et étendue au milieu des années 2000 pour devenir la charte architecturale et paysagère du pays Marennes-Oléron. Ce document est sans portée légale a priori, mais les communes se sont engagées à le respecter dans leurs documents d'urbanisme, plusieurs faisant figurer la charte parmi les annexes au plan local d'urbanisme. La charte décrit (entre autres, nous y reviendrons) les caractéristiques typiques des villages insulaires et des habitations traditionnelles. Les maisons en question, avec ou sans étage, sont d'apparence modeste, de formes simples, sans décors ni débords de toiture ; elles sont implantées en limite de parcelles, le long des voies. Au nom du respect de la charte architecturale et paysagère ces caractéristiques typiques sont donc transcrites en normes dans les différents articles du règlement du PLU.

Cette transcription se fait ici de manière générique, sans prise en compte des contextes particuliers dans lesquels la règle va se trouver appliquée. Dans notre exemple, cette



règle se trouve en complet décalage avec le contexte : nous nous trouvons non pas dans un village paysan ancien, mais dans un bourg balnéaire, Boyardville, créé de toutes pièces au 19^{ème}

siècle initialement pour des raisons militaires, et qui s'est développé tout au long du 20^{ème} siècle sous l'effet de l'économie touristique. L'urbanisation s'est faite sous la forme de villas balnéaires, souvent modestes, implantées pour la plupart dans l'entre-deux guerres puis durant les « Trente Glorieuses ». Ces villas ont adopté un style « balnéaire » les différenciant nettement de l'habitat local traditionnel – habitat qu'on ne trouve guère dans le village, celui-ci ayant été, rappelons-le, créé de toutes pièces³¹. Elles sont le plus souvent implantées à quelques mètres de la voie, présentent systématiquement des débords de toitures, reposant sur une charpente apparente, et tournent fréquemment vers la rue une façade en pignon, qui permet à l'occasion des effets de décor (ossature apparente, balcon à l'étage...).

Dans la rue où sont pris les deux clichés ci-contre, l'allée de la Forêt, aménagée juste après-guerre, on trouve une quinzaine de ces villas de style balnéaire, ainsi que quelques constructions plus disparates qui en ont repris pour l'essentiel les logiques



d'implantation. Seules exceptions à cet ordre balnéaire, les trois constructions les plus récentes, qui ont dû se plier aux règles du nouveau PLU : trois cubes aux façades mornes en limite de trottoir, enduites de blanc, avec une toiture typiquement charentaise (sans débords), bref en tous points conformes au PLU et en cela distincts des autres bâtiments. Ces trois cubes détonnent singulièrement dans le

quartier, où ils viennent briser la relative harmonie des alignements balnéaires (malgré le caractère disparate des villas) !

On a là une norme hors-sol, évidemment bien intentionnée (préserver un « style » local) mais appliquée de manière totalement inadéquate, sans prise en compte du contexte local ni respect de la pluralité des identités paysagères. L'effet recherché n'est en aucun cas obtenu, et c'est la règle elle-même qui est discréditée, en apparaissant comme arbitraire ou absurde. C'est d'autant plus injuste que la charte architecturale et paysagère, pour le coup, ne prône nullement l'application d'un modèle unique ! Elle identifie justement une variété de styles architecturaux ou urbanistiques, faisant place à l'architecture balnéaire comme aux architectures plus contemporaines et même aux bâtiments d'activité, souvent disgracieux, qui viennent peupler les zones du même nom... Si elle suggère de préserver les caractères de l'architecture insulaire, ce n'est pas pour l'imposer dans des espaces qui ne lui correspondent pas. Mais cet exemple permet de souligner la difficulté qu'éprouve la règle d'urbanisme à saisir le « génie du lieu ».

³¹ Pour être tout à fait exact, on peut signaler que certains des bâtiments du village, hérités des constructions militaires, peuvent néanmoins s'apparenter à ces constructions traditionnelles insulaires, par leurs formes simples et leur implantation en limite de parcelles.

J'ajouterai qu'au-delà de cet exemple caricatural, l'efficacité de la norme en question à produire l'effet qui en est attendu – le maintien des caractéristiques et formes urbaines traditionnelles de l'île d'Oléron – doit elle-même être questionnée. Pour reprendre les constructions qui résultent de l'application de la règle, les « cubes » en tout point conformes aux normes déduites de la charte architecturale et paysagère n'ont qu'un rapport très lointain et abstrait aux réelles constructions traditionnelles. Preuve que les critères retenus ne suffisent pas à reproduire l'effet escompté. En l'occurrence, les techniques de maçonnerie contemporaines, avec leurs murs absolument rectilignes et anguleux, ne donnent jamais le rendu légèrement irrégulier des bâtiments anciens. De plus, si chaque élément bâti est bien de forme simple, l'habitation oléronaise est très généralement faite d'ajouts successifs, qui donnent in fine aux constructions une allure plus composite et là encore irrégulière, avec des accollements et des décrochements de façades ou de toitures. Enfin, si les bâtiments sont généralement implantés en limite de voirie – ou plus précisément d'espaces communs – cette limite est très rarement rectiligne ; là encore, l'implantation laisse place très fréquemment à de petits décrochements, auxquels il faut ajouter le fait que les rues ou ruelles des villages anciens sont souvent tortueuses. Comment traduire en règle ce règne de l'irrégulier ?

Décision pour l'exemple et effet d'apprentissage

Le second exemple concerne les protections réglementaires, qu'elles soient d'ailleurs expressément paysagères ou avant tout naturalistes – protections naturalistes dont les effets paysagers sont tout aussi notables. Des dilemmes désormais classiques dans les travaux sur la conservation concernent le maintien d'usages locaux, qui bien souvent n'ont pas nui aux qualités naturelles ou paysagères des lieux, puisque précisément ces qualités se sont maintenues et ont justifié les mesures de protection, mais qui peuvent se trouver exclus de par la réglementation applicable ou l'application qui en est faite. Divers exemples relatifs à la réserve naturelle de Moëze-Oléron ou encore au site classé de l'île d'Oléron pourraient illustrer ces dilemmes. Le site classé de l'île d'Oléron est entré en vigueur le 1^{er} avril 2011, après une procédure longue d'une dizaine d'année. Ce site classé couvre 14700 ha (84% de la superficie de l'île), dont l'intégralité des forêts domaniales et des marais, l'essentiel des terres agricoles et la plupart des hameaux (les bourgs et villages plus importants étant exclus, mais souvent couverts par d'autres protections patrimoniales).

Quel degré de contrainte doit-on appliquer aux activités humaines, qui dans certains cas sont indispensables au maintien des sites dans l'état qui a justifié leur protection ? C'est notamment le cas des marais d'Oléron, qui sont tous issus d'aménagements progressifs d'anciens bras de mer, convertis en marais salants dès le Moyen-Age, ou plus récemment endigués et aménagés en polders (« tannes » dans le parler local) pour les cultures de subsistance, et enfin reconvertis pour l'ostréiculture. Ce paysage « naturel » est en fait totalement artificiel, résultant de travaux titanesques, sur la longue durée, et d'actes d'entretien liés aux usages des marais : saliculture, pêche et ostréiculture (voire plus récemment d'autres types de cultures marines) dans les « creux » ; petites cultures maraîchères ou céréalières (qui ont progressivement disparu) puis pâturage ou simple fauche sur les « bosses ». Les activités économiques ont longtemps permis d'entretenir le marais, en lui conservant ses qualités naturelles et paysagères – qui n'étaient certes pas la finalité initiale des aménagements !

C'est donc aux activités humaines et aux actes d'entretien qui en découlent que le marais doit ses qualités, qui ont conduit à sa protection à divers titres : zonage Natura 2000 puis classement au titre de la loi de 1930 sur les sites, sans compter les prescriptions de la loi sur l'eau et diverses réglementations sanitaires. Mais, à l'inverse, la seule acceptation des travaux d'entretien habituels, par exemple les travaux d'entretien des marais, ne peut s'exonérer d'une prise en compte des évolutions technologiques qui marquent les activités économiques. Qui accepterait aujourd'hui de recréer un marais à la main ?

La complexité croissante des dossiers d'autorisation de travaux, sur l'ensemble des marais charentais, a conduit l'UNIMA (Union des marais, un syndicat mixte départemental offrant aux collectivités et associations syndicales autorisées des services d'études et de travaux hydrauliques) à négocier avec l'administration un protocole fixant les règles de bonne réalisation des travaux d'entretien (matériel et techniques autorisées, calendrier de réalisation respectant les périodes de nidification, etc.). Un cadre général de mise en œuvre des travaux d'entretien est ainsi défini, qui permet aux exploitants et à l'administration de régler sur un mode routinier bon nombre de dossiers d'autorisation relatifs à des travaux usuels.

En complément, des incompatibilités peuvent apparaître entre activités, qui menacent indirectement l'équilibre et le bon entretien d'ensemble du marais. Ainsi, comment garantir la coexistence de deux types d'élevages, bovins sur les bosses et huîtres dans les creux, quand la seule présence des bovins menace l'exploitation ostréicole, celle-ci risquant du fait des déjections bovines de se trouver en défaut vis-à-vis des normes sanitaires applicables aux huîtres ? Voilà une coexistence séculaire subitement mise en cause, et pour de bonnes raisons... Quel rapport avec le paysage ? Il est direct : cette incompatibilité sanitaire présumée conduit les deux parties à privilégier une stricte séparation spatiale des activités. Là où l'ostréiculture est active, les bosses sont abandonnées à la friche, sauf si l'exploitant consent à la fauche ; là où l'élevage est présent, les creux sont à leur tour laissés à l'abandon, se comblant progressivement par l'effet de la végétation halophile et de la sédimentation³².

Je voudrais revenir plus particulièrement sur un dossier spécifique, relativement marginal a priori, qui a contribué à instaurer le système de relations régissant les demandes d'autorisation en site classé. Le dossier en question concerne la modification d'une « tonne » de chasse, abri semi-enterré construit en bordure de marais pour la pratique de la chasse au gibier d'eau³³. Il s'agit d'en faciliter l'accès, jusqu'alors assuré par une trappe dans la couverture de l'abri, en aménageant une porte latérale, précédée par quelques marches pour descendre au niveau du plancher de l'abri, dans la bosse de marais. La tonne de chasse en question est rigoureusement invisible du domaine public – j'ai pour ma part découvert son existence à l'examen du dossier – et les travaux envisagés seraient très difficilement décelables par un observateur non averti. Le propriétaire de la « tonne », légaliste et confiant dans les discours rassurants tenus à l'occasion de la mise en place du classement, dépose un dossier de demande d'autorisation en bonne et due forme. En plein cœur du site classé, tous les travaux susceptibles d'affecter l'apparence du site sont soumis à autorisation ministérielle. Il s'agit de garantir le maintien des caractéristiques paysagères du site, caractéristiques

³² Notons que cette situation de délaissement peut satisfaire les milieux naturalistes, qui y voient des espaces intéressants pour la biodiversité.

³³ Dans d'autres régions, on dénomme ces abris « gabions », en Normandie notamment.

que le projet, de toute évidence, ne menace aucunement.

Or l'administration oppose un refus aux travaux envisagés. Il s'agit probablement d'une décision de principe, afin de ne pas créer de précédent en zone naturelle. C'est en effet l'un des tous premiers dossiers d'autorisation déposés après l'entrée en vigueur du classement du site, l'occasion donc d'affirmer l'autorité de l'Etat. On peut penser également que l'activité en cause, la chasse au gibier d'eau, ne paraissait pas outre mesure légitime aux yeux des services de l'Etat, qui auraient pu regarder plus favorablement un dossier lié à l'activité ostréicole ou agricole³⁴. Les travaux étaient minimes et l'activité marginale ; pour l'Etat, le refus permet à peu de frais et a priori sans grand dommage d'établir une jurisprudence : seuls des travaux indispensables pourraient être réalisés, le caractère naturel du marais doit primer, les activités n'y étant que tolérées.

Pour les chasseurs, le message est tout autre : même des travaux mineurs et sans impact paysager, faisant l'objet d'un dossier de demande dans les règles de l'art, sont refusés au nom du classement du site ; la logique de dépossession s'affirme au grand jour, l'Etat veut à terme l'arrêt des activités, pour rendre le site à la nature. Or, « les chasseurs », ce n'est pas la petite poignée de propriétaires de « tonnes », pratiquant la chasse au gibier d'eau ; c'est une part notable de la population insulaire, tous milieux confondus, entraînant leurs proches, familles, amis, voisins... Une population qui se sent menacée conjointement par la mise en place de réglementations environnementales de plus en plus drastiques et par l'implantation dans l'île de nouveaux résidents d'origine urbaine qui imposent leurs pratiques (sports de plein air ou randonnée, par exemple) et leurs visions de la nature, au détriment des activités en place.

La décision de refus de l'autorisation de travaux concernant la tonne de chasse vient ainsi confirmer et structurer l'opposition entre une (part de la) population locale porteuse d'usages ruraux (plus ou moins) traditionnels et des acteurs urbains – fonctionnaires ou nouveaux résidents, souvent résidents secondaires – porteurs de valeurs environnementales (prétendument) incompatibles avec les usages locaux. L'appropriation locale du classement du site³⁵ est tuée dans l'œuf.

L'administration a voulu faire passer un message clair : les travaux en site classé doivent rester exceptionnels, a fortiori dans les espaces naturels. La leçon est bien passée : il n'y aura effectivement plus jamais de dossier de demande d'autorisation ! De là à penser qu'il n'y aura plus de travaux, c'est une autre histoire...

Les dilemmes « vert contre vert » : du photovoltaïque en site classé

Les dilemmes posés par l'action publique paysagère peuvent à l'occasion confronter des objectifs qui se réfèrent mutuellement à des préoccupations environnementales ; c'est ce que l'on caractérise comme dilemmes « vert contre vert ». De nombreuses contradictions peuvent apparaître entre injonctions environnementales et logiques de conservation, particulièrement lorsque les premières requièrent des changements de

³⁴ Cette hypothèse est loin d'être confirmée, certains dossiers liés à l'activité agricole, dont l'incidence paysagère paraissait également mineure dans leur contexte d'implantation, ayant également fait l'objet de refus.

³⁵ La procédure de classement avait somme toute été bien acceptée par les communes, au-delà de récriminations relatives aux limites du site classé, qui s'étaient réglées par des négociations à la marge.

pratiques ou de technologie. Dans le domaine de l'urbanisme, l'intégration de nouveaux matériaux ou de normes thermiques plus performantes (par exemple avec l'isolation par l'extérieur) peuvent ainsi se heurter au souci de préservation de l'architecture vernaculaire. De même, la conciliation entre préservation des paysages et développement des énergies renouvelables est problématique. L'arbitrage se fait entre deux grandeurs difficilement commensurables : l'intérêt patrimonial du paysage touché et l'intérêt écologique de la production d'énergie renouvelable.

Dans certains cas, la modification du paysage est manifeste, mais il reste à qualifier la nature de cette modification (qui n'est pas toujours une dégradation et peut à l'occasion être positivement appréciée) et à la rapporter à l'intérêt patrimonial du paysage initial. Pour certains grands équipements, grand éolien ou champs de panneaux photovoltaïques, l'ampleur de l'impact paysager est indéniable. Mais on peut aussi se trouver face à des dilemmes plus subtils. C'est ce qu'a éprouvé la communauté de communes de l'île d'Oléron en lançant son programme « territoire à énergie positive ».

L'énergie solaire a été identifiée comme présentant le potentiel de production énergétique le plus important. Un recensement des toitures susceptibles d'accueillir des installations de production photovoltaïque (cadastre solaire) a identifié un nombre important de bâtiments professionnels publics et privés (bâtiments artisanaux et commerciaux pour l'essentiel), parmi lesquels de nombreux hangars agricoles, liés à l'élevage ou la viticulture. Mais, comme on l'a indiqué plus haut, l'essentiel de l'espace agricole est inclus dans le site classé de l'île d'Oléron. Or les services de l'Etat en charge du classement (architecte des bâtiments de France et inspecteur des sites) ont fait part d'une position de principe bannissant l'installation de toitures photovoltaïques dans le site classé.

Comme le classement de l'île d'Oléron couvre 84% de la surface de l'île, et que le reste est pour une bonne part couvert par d'autres dispositifs de protection relevant des monuments historiques et de leurs périmètres rapprochés ou des ex-ZPPAUP (zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager), administrés par les mêmes services, l'effort de réduction de la dépendance énergétique de l'île se trouve bloqué net. Ici encore, la doctrine de l'Etat s'énonce sous la forme d'une position de principe simple et de ce fait facile à administrer, mais qui du coup s'exonère de toute appréciation circonstanciée. Une analyse un peu fouillée montrerait facilement que les objectifs de qualité paysagère et d'accroissement de la production d'énergies renouvelables sont dans bien des cas compatibles. Bon nombre de bâtiments agricoles récents sont actuellement couverts de tôles ondulées, de couleur grise ou rouge, dont l'insertion dans le paysage pose question. Ces toitures sont en l'état une atteinte plus manifeste à la qualité du site que si elles étaient couvertes de panneaux photovoltaïques. En l'occurrence, la mise en œuvre de la politique TEPOS de l'île d'Oléron pourrait très bien contribuer à l'amélioration de la qualité paysagère du site.

Bien sûr, cela suppose une appréciation au cas par cas de l'installation existante et du projet d'implantation de panneaux photovoltaïques. Une doctrine plus affinée pourrait être élaborée, le cas échéant en déterminant les catégories de biens (hangars récents sans qualités particulières) et les secteurs géographiques (par exemple en excluant certains hameaux anciens dans lesquels la couverture en tuile serait exigée) dans lesquels le photovoltaïque serait admis.

Surmonter les effets pervers

Dans tous les cas qui viennent d'être évoqués, l'application maladroite ou inadéquate de normes réglementaires vient susciter une incompréhension des positions défendues par l'Etat (ou plus largement les pouvoirs publics), qui peut résulter en une opposition des résidents aux politiques de protection des paysages. La dénonciation de ces injonctions réglementaires peut facilement donner prise au refus de toute réglementation ou intervention publique. L'amélioration des modalités de mise en œuvre des politiques paysagères peut désamorcer pour partie ces difficultés.

De saturations en dysfonctionnements

La dénonciation des politiques réglementaires visant la protection ou l'amélioration des paysages s'appuie sur deux socles. Le premier, que l'on a cherché à caractériser au début de ce texte, est la difficulté qu'éprouve le droit à se saisir convenablement de la matière paysagère. La réglementation peine à se saisir correctement des dimensions paysagères, et se révèle en définitive nécessairement inadéquate, du moins partiellement, dans les situations limites qui n'avaient pas été anticipées par les concepteurs des règles. Le second socle est un effet de saturation qui résulte, le cas échéant, de l'accumulation des protections. Dans le cas oléronais, quasiment toutes les couches de protection possibles se superposent ou s'enchevêtrent, en matière de monuments historiques, de paysage, d'urbanisme et de milieu naturel. À tort ou à raison, ce cumul des protections débouche sur un sentiment d'impuissance et fonde une réaction anti-environnementale : l'expression d'un ras-le-bol qui dénonce la tendance de l'administration ou des écologistes à vouloir tout encadrer et *in fine* tout interdire... Réaction assurément exagérée, mais confortée par l'absurdité de certaines restrictions ou le caractère aveugle de leur mise en œuvre.

L'hypothèse dérégulatrice

À l'inverse, l'absence de réglementation, ou la dérégulation, peut-elle être une solution ? On voit bien comment le constat des difficultés posées par l'approche réglementaire du paysage peut justifier une stratégie de dérégulation. On voit tout aussi bien quelles dérives peuvent alors se manifester. L'urbanisation anarchique, telle qu'on peut la constater dans certains sites, et contre laquelle justement toute la réglementation de l'urbanisme a tenté de lutter, peut déboucher sur de redoutables problèmes d'équipement public et de sécurité, sans garantir aucunement la qualité de vie des résidents – on peut ajouter ici la piètre qualité paysagère qui résulte généralement de logiques de développement débridées.

La déréglementation conduit également, dans le cadre anthropologique qui est le nôtre, marqué par une hiérarchie des valeurs qui préfère l'intérêt individuel et la dimension économique, à une primauté des valorisations de court terme. Intérêt collectif et constitution d'un patrimoine commun ne sont alors poursuivis que fortuitement, quand par hasard ils servent les intérêts économiques propres de certains agents. On doit ici souligner, malgré la relation largement établie entre qualités paysagères et valeur foncière des biens, que les mécanismes du marché ont du mal à prendre en compte les éléments patrimoniaux et les valeurs paysagères. Plus exactement, ils n'en retiennent que certaines dimensions, dont la valorisation est de plus soumise à d'autres considérations contextuelles. La protection des patrimoines ne peut ainsi reposer sur les seuls mécanismes du marché. Un socle réglementaire paraît donc nécessaire.

Un pari sur l'intelligence

Dès lors, quelle garantie imaginer pour limiter les dérives, entre sur-réglementation et sous-réglementation ? L'appropriation des objectifs de qualité paysagère par les acteurs, donc la sensibilisation des populations et la mobilisation d'une expertise localisée (qui requiert du temps d'appropriation, de définition et de déclinaison locale des principes), paraissent les meilleurs garants à terme.

Les enjeux paysagers sont d'abord exprimés par des documents indicatifs, non directement contraignants : inventaires, atlas, chartes diverses. Dans les procédures de planification, ces informations se traduisent par des documents de programmation ou de porter à connaissance, dont la connaissance est justement réservée à une toute petite caste de techniciens (éventuellement passionnés) et ponctuellement de décideurs élus (assurément passionnés, eux, mais ultra-minoritaires). Cela pose la question de la portée de ces mécanismes, et de la capacité à diffuser la connaissance des enjeux paysagers vers des cercles plus larges d'acteurs. Au total, il y a dans ces documents indicatifs des ressources potentielles très inégalement mobilisées.

Mais il convient aussi de désamorcer la défiance envers les politiques paysagères en améliorant et en adaptant les modalités de mise en œuvre de l'action publique. Comme dans bien d'autres domaines d'intervention de la puissance publique, la question est en définitive : quelle garantie d'une mise en œuvre intelligente de l'action publique paysagère ? Celle-ci passe par trois conditions pratiques : un raisonnement à moyen et long terme, une prise en compte des aspirations des habitants, une mise en œuvre toujours circonstanciée.

Le raisonnement à moyen et long terme doit permettre d'énoncer clairement les effets attendus, c'est-à-dire précisément les « objectifs de qualité paysagère » (tels que prévus par la Convention européenne du paysage de Florence de 2000 et désormais définis par la loi pour la reconquête de la nature, de la biodiversité et des paysages de 2016), et surtout de réfléchir aux mécanismes à l'œuvre et aux chaînes de causalité qu'ils activent. C'est notamment l'occasion de pointer également les effets pervers prévisibles des dispositifs envisagés, pour les atténuer au mieux.

La prise en compte des aspirations des habitants répond à divers ordres de motivation. Sur un plan politique, c'est évidemment l'exigence de base de toute politique démocratique. Mais cela pose la question de l'articulation entre intérêt général et intérêt local, entre intérêts publics et intérêts privés. Les aspirations sont par définition plurielles, et supposent conciliation ou arbitrage. Sur un plan purement tactique, la prise en compte de certaines aspirations locales est souvent la condition de l'acceptation des contraintes éventuelles. Encore faut-il s'assurer de la compatibilité entre ces aspirations locales (et les ajustements des politiques qu'elles induisent) et les objectifs d'ensemble de la politique ; dans bien des cas, cela ne devrait objectivement pas poser problème.

La clé de la réussite est l'analyse circonstanciée qui doit présider à la mise en œuvre de l'action publique. Cela suppose une vigilance constante quant au contexte d'application, afin de vérifier que les moyens sont bien adaptés aux fins, ici et maintenant. L'adaptation locale de l'action est le gage de son efficacité, dès lors que l'on s'attache à la poursuite et au respect des objectifs de qualité paysagère plus qu'à l'application routinière des dispositifs d'intervention. Une évidence... qui mériterait d'être beaucoup mieux partagée !

Bibliographie indicative

Davodeau H., « L'évaluation du paysage, premier acte des politiques paysagères », *Projets de paysage* [en ligne], n°2, 2009.

Dejean J., Bourassin V., Mortreux K., « Culture de l'évaluation et fascination pour les indicateurs », *Politiques et management public*, n°2, 1998, pp. 161-174.

Donadieu P., « Quel bilan tirer des politiques de paysage en France ? », *Projets de paysage* [en ligne], n°2, 2009.

Duran P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 2010.

Fouquet A., « L'évaluation des politiques publiques : Etat (s) de l'art et controverses », *Revue française d'administration publique*, n°4, 2013, pp. 835-847.

Labat D., L'évaluation des politiques publiques de paysage dans les documents d'urbanisme. Définition et proposition méthodologique dans le cadre du SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux, thèse de doctorat en sciences du paysage, AgroParisTech / ENSP, 2011.

Mermet L., « Les études d'évaluation entre stratégie et méthodologie. L'exemple des politiques publiques en matière de zones humides », *Annales des Mines – Gérer et comprendre*, décembre 1996, pp. 55-64.

Puech D., Rivière-Honneger A. (dir.), *L'évaluation du paysage : une utopie nécessaire ?*, Paris, CNRS Editions / Université Montpellier III, 2004.

Thoenig J.C., « L'évaluation en actes : leçons et perspectives », *Politiques et management public*, n°4, 2003, pp. 33-50.

Conclusion

Pierre Donadieu, membre de l'Académie d'Agriculture de France

Je voudrais conclure cette séance en tenant compte des débats d'aujourd'hui, mais également des conclusions de François Papy de la séance de la semaine dernière. Je rappelle que ces deux séances se tiennent 21 ans après le colloque « Paysage et agriculture » organisé en mars 1996 par l'Académie d'agriculture, l'ENSP de Versailles (R. Chaux), l'INRA SAD de Versailles (J.-P. Deffontaines) avec AgroParisTech. Y. Luginbühl et moi, nous faisons partie de cette manifestation. On n'y parlait pas comme aujourd'hui de participation sociale, mais les idées d'agriculture paysagiste et de paysagisme d'aménagement étaient débattues, alors que celle d'intégration paysagère commençait à être remise en cause.

D'abord sur les acceptions de la notion controversée de paysage.

Il est acquis aujourd'hui que le paysage est un fait relationnel, un fait socio-spatial, une construction socio-politique et culturelle. Les paysages ne sont pas seulement ce qui se voit d'un territoire, ce sont également des produits perceptibles des activités économiques et sociales, un cadre de vie ainsi que des ressources communes à ses habitants et aux acteurs de sa production. Pour cette raison, la notion de paysage est

devenue, pour les publiques paysagères territorialisées, à la fois un outil d'aménagement de l'espace (un projet de paysage) et une finalité de l'action, propre à chaque collectivité. Les deux séances l'ont souligné avec force.

Les objectifs de qualité d'un paysage, je le rappelle, sont, selon la Convention européenne du paysage de 2000, définis par : « la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ».

La qualité paysagère est donc relative aux projets des sociétés sur leurs milieux de vie.

2-Un second enseignement ressort très clairement des deux séances. Il y a deux mouvements qui expliquent désormais la transformation des paysages ruraux et agricoles en France.

Le premier s'appuie sur une rationalisation environnementale de la production des paysages et des pratiques agricoles (la séance du 7 juin sur les continuités écologiques). Mais ces projets de diversification agroécologique des milieux de culture restent à construire avec les agriculteurs. Car, selon les cas, il faut maintenir, reconstituer ou interrompre les continuités. Ce qui concerne autant les réseaux semi naturels que les milieux cultivés selon les saisons et les types de culture. Les postulats scientifiques de la trame verte devront donc être nuancés en fonction des finalités de l'action (la santé des cultures notamment)

Le second mouvement s'inscrit dans la diffusion des cultures urbaines au sein des campagnes (la séance d'aujourd'hui). Y sont projetées de plus en plus des valeurs esthétiques et éthiques qui renouvellent le sens des paysages agricoles et ruraux. Elles font appel à la protection des patrimoines naturels et culturels, à l'authenticité, à la beauté et à la diversité des terroirs, à leur autonomie relative, à leur biodiversité, aux économies touristique et résidentielle, et à bien d'autres choses encore...).

Dans les territoires ruraux aujourd'hui, ces deux mouvements s'ignorent, s'excluent ou convergent selon les situations locales. C'est un résultat important des ces deux séances sur les actions publiques de paysage.

Cependant, il est essentiel de ne pas penser la ruralité à l'aune exclusive de l'urbanité : la ruralité possède ses propres caractéristiques, ses propres cultures de la nature et de l'agriculture et n'est pas systématiquement soumise à la loi de la ville comme le prétendent certains spécialistes de l'urbain.

3-Le troisième enseignement est politique. Il s'agit d'offrir, comme G. Dhérissard l'a rappelé en introduction, beaucoup plus qu'aujourd'hui, des paysages ruraux diversifiés, économiquement productifs, écologiquement viables et socialement attractifs. Pour y parvenir, il est nécessaire de repenser la gouvernance territoriale des paysages ruraux et notamment agricoles en reconnaissant l'importance de trois points :

1/ d'abord qu'il est indispensable de croiser les logiques verticales de l'Union européenne, de l'Etat et des Régions avec les logiques horizontales des parties prenantes des collectivités locales : c'est-à-dire de penser globalement et localement simultanément. Ces logiques sont aujourd'hui beaucoup trop verticales, sectorisées et

descendantes. Les difficultés de la mise en œuvre des schémas régionaux de cohérence écologique en sont un bon exemple.

2/ ensuite que plusieurs chemins de construction des paysages sont possibles dans les territoires en fonction des résultats des expérimentations et des débats démocratiques locaux ainsi que des résultats de la recherche scientifique. Ces chemins sont à inventer, mais pour certains, notamment dans les parcs naturels régionaux avec les chartes paysagères, ils sont déjà perceptibles et convaincants. Mais dans cet exemple les résultats n'échappent pas à la critique sociale (risque de gentrification). Il faut souligner également le grand nombre d'expériences locales de projets qui impliquent ainsi les populations locales dans la construction de paysages ruraux et répondent aux exigences de bien-être des habitants.

3/ enfin qu'il est important de chercher à évaluer l'efficacité sectorielle, économique, écologique ou sociale, des actions paysagères territorialisées. Mais encore plus, pour les pouvoirs publics d'accompagner les processus culturels locaux de conservation et de création des paysages ruraux.

L'universalité dans ce domaine n'existe pas. Elle ne peut être que relative aux valeurs citoyennes communes débattues localement.

4- Je terminerai avec trois recommandations aux pouvoirs publics :

1/ Il est indispensable de coordonner et d'adapter à l'échelle locale, avec le monde agricole, les différentes actions publiques ministérielles de l'Etat et des collectivités. De faire dialoguer les parties prenantes sans se satisfaire d'une simple cohabitation. Il est souhaitable d'étendre les notions de projets, de plans et de chartes (inter)communales (de paysage, de territoire ou de patrimoine) à tous les territoires ruraux (Y. Luginbühl et B. Fischesser l'avaient indiqué dès 1996). Pourquoi ne pas recourir en particulier à l'outil des observatoires photographiques de paysage pour enclencher un processus démocratique de gouvernance locale des paysages ? Il en existe plus de 300 aujourd'hui notamment dans les parcs naturels régionaux

2/ Il est nécessaire de conduire les évaluations des actions publiques avec deux types d'indicateurs. Car le processus d'évaluation des projets de paysage est aujourd'hui largement insuffisant. Il est pourtant essentiel pour estimer l'efficacité et la pertinence des politiques mises en œuvre. Même si c'est difficile.

Des indicateurs sectoriels (économiques, environnementaux, sociaux, par exemple le niveau de consommation des pesticides par les agriculteurs) et des indicateurs globaux de processus de transformation des paysages (par exemple l'appréciation des paysages par les habitants, ou l'adaptation des agriculteurs aux conséquences du changement climatique ou à la transition énergétique).

Des indicateurs les plus objectivables possibles de façon à éviter les idéologies. Dans tous les cas, il est essentiel pour le législateur et le gestionnaire de paysages d'éviter l'écueil d'une sur-réglementation des paysages, comme celui d'une dérégulation.

J'insiste sur le fait que l'élaboration d'indicateurs peut se faire par l'évaluation du bien-être que procurent aux habitants les paysages ruraux, produits de l'économie et en particulier de l'activité agricole. Cet indicateur est aujourd'hui la traduction de la notion de services matériels et immatériels apportés par le paysage, évoqués dès 1996.

3/ Enfin, il est urgent de développer les formations et les compétences ruralistes et urbanistes des professionnels du paysage. Pour cela, il faudra réformer les objectifs des enseignements, et surtout décroisonner les contenus. Pourquoi ne pas regrouper, dans les mêmes institutions universitaires les formations des paysagistes, des urbanistes, des architectes, des géographes, des agronomes et des écologues ? Comme cela est fait en partie à l'université de Montréal au Canada.

Dans ce contexte, il semble tout aussi urgent de redonner à la ruralité une place plus importante dans la recherche (notamment dans les appels d'offre) alors qu'elle a fortement décliné dans les dernières années.

Les deux politiques publiques, l'une orientant les exploitations agricoles vers l'agroécologie, l'autre recherchant la qualité des paysages ruraux pour les habitants des territoires sont complémentaires. Il ne sera possible de les mettre en œuvre et de les évaluer de manière cohérente que si elles dialoguent localement entre elles.

« Une situation de gestion des paysages ne peut résulter que d'une organisation sociale, autour d'un projet négocié entre acteurs (et spectateurs) du paysage ». J.-P. Deffontaines, 1996.

Mais : « le problème de fond, disait Michel Cointat, ministre de l'Agriculture dans ce même colloque de 1996, reste la propriété foncière ». L'Académie devrait y consacrer plusieurs séances en 2018.

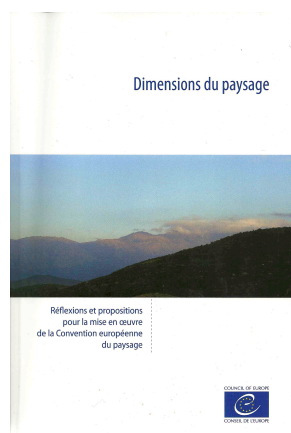
Merci aux intervenants de cette séance.

Notes complémentaires de lecture

Pierre Donadieu

Deux ouvrages de parution récente approfondissent les questions relatives aux politiques publiques de paysage et de territoire, le premier du point de vue de la Convention européenne du paysage de Florence, le second du point de vue de l'école territorialiste italienne. Ils sont complémentaires.

Conseil de l'Europe, *Dimensions du paysage, réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, 2017, 283 p.



Rédigé par huit experts auprès du comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage du Conseil de l'Europe, cet ouvrage fait le point sur les orientations et la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage de Florence ratifiée par la France en 2006. L'idée de paysage qui y est illustrée exprime en priorité le projet démocratique de qualification du cadre de vie des individus et des sociétés en Europe. Huit thèmes sont développés sous la forme de conseils aux gouvernements des États.

S'agissant du développement des processus de gestion des paysages, prévus par la Convention, James Busquets Fabregas et Albert Cortina Ramos en rappellent la finalité (le bien-être des populations) et les cinq étapes : une vision territoriale du projet de paysage, un état des lieux et un diagnostic, une formulation et une mise en œuvre des propositions, et un suivi du processus pour construire avec les parties prenantes une authentique culture territoriale du paysage. De nombreux professionnels du paysage sont appelés à intervenir dont les écologues, les agronomes, les urbanistes et les paysagistes.

Concernant les infrastructures éoliennes, Emmanuel Contesse recommande une planification des équipements (les schémas territoriaux éoliens) afin de les insérer dans les paysages de manière compréhensible par les habitants. Il insiste sur le développement de critères paysagers propres à la culture de chaque pays européen et en accord avec les populations locales afin de prévenir les conflits avec les habitants concernés.

Le développement du tourisme et des loisirs demande, selon les quatre experts néerlandais, une très grande attention des États à l'identité culturelle et à l'attractivité des paysages, au-delà des questions environnementales et patrimoniales. Il conviendra de s'attacher autant à la qualification des paysages ordinaires qu'aux sites remarquables pour stimuler les économies locales, ainsi qu'à la mobilisation des parties prenantes des activités touristiques (habitants compris). Les paysages du loisir devraient faire partie des patrimoines territoriaux du XXI^e siècle.

La relation entre développement économique et développement touristique est soulignée par Joaquin Romano. Car il existe un lien étroit entre économie publique du bien-être, emploi, vie sociale et qualités perçues des paysages. En dépassant les oppositions académiques entre bien privé et bien public, les indications de la Convention permettent de définir des biens communs paysagers qui supposent des droits, des règles et la responsabilité de tous. Car le paysage est à la fois un produit de l'activité économique et un bien de consommation. L'enjeu majeur est alors de produire

démocratiquement des lieux qualifiés, identitaires et historiques avec les parties prenantes des projets de protection, de création et d'aménagement des paysages, et non des non-lieux dépourvus de sens collectifs territorialisés.

Mais la notion de paysage ne suppose pas seulement des approches sensibles, esthétiques et esthésiques, expertes ou non, elle propose également de s'appuyer sur le « caractère » matériel et immatériel, écologique (biodiversité), sociogéographique (les structures paysagères) et culturel (identité locale et régionale) des lieux et des sites, comme le précise Jean-François Seguin. Ces approches, explique Yves Luginbühl, ne peuvent cependant éviter « la question de l'exercice de la démocratie et de sa capacité à rendre compte de l'avis des populations sur le devenir de leur cadre de vie ». Thème qu'il développe largement en analysant les formes contemporaines de démocratie paysagère participative dans le monde, leurs succès et leurs limites. Dans sa conclusion, il plaide pour une démocratie d'interaction entre parties prenantes des projets de paysage, processus continus et participatifs de construction volontaire des milieux de vie dans les territoires.

Troisième du genre depuis 2006, cet ouvrage rend compte, de manière approfondie mais inégale selon les thèmes, des expériences et des progrès de la mise en œuvre de la Convention du paysage en Europe. Il ne traite pas particulièrement des paysages agricoles et forestiers, mais montre clairement que leur devenir est l'affaire de tous.

Alberto Magnaghi, *La conscience du lieu*, Eterotopia France/rhizome, Paris, 2017, 221 p.



Architecte et urbaniste, professeur émérite à l'Université de Florence, Alberto Magnaghi est le fondateur de l'école territorialiste italienne. Après *La biorégion urbaine*, son dernier ouvrage traduit en français en 2014, il reprend les thèmes favoris de la pensée territorialiste avec le fil directeur de « la conscience du lieu », notion qu'il avait débattue avec l'économiste Giacomo Becattini au cours d'un entretien publié dans un ouvrage de ce dernier *La coscienza dei luoghi* en 2015 (Donzelli editore).

Dans l'introduction, A. Magnaghi rappelle le principe essentiel de l'utopie territorialiste. Face à la marchandisation et à la métropolisation du monde qui « dissolvent » les singularités territoriales et rendent inhabitable la planète (ségrégations, pollutions ...), retourner au territoire, non par motivation nostalgique, mais avec le projet d'en prendre soin. Il s'agit de reconstruire démocratiquement les valeurs patrimoniales de biens communs nécessaires au bien-être individuel et social des habitants.

Dans ce contexte, les mots prennent des sens particuliers issus d'une vision organiciste inspirée, entre autres, de celle du biologiste et sociologue écossais Patrick Geddes (1854-1932). Le *territoire* n'est pas réductible à la géographie ou au sol, c'est un « sujet vivant, issu de la coévolution entre société et milieu vivant. Il croit, tombe malade et meurt ». Le *patrimoine territorial* désigne la finalité de la conscience croissante des lieux, qui permet de les reconnaître comme biens communs à vivre et à transmettre. Le *lieu*, « qui a une personnalité, une âme » est défini comme le résultat de la coévolution entre la nature et les sociétés humaines, processus interrompu par les méfaits de l'urbanisme progressiste et de la pensée fordiste. La *conscience du lieu* désigne « le parcours d'une transformation culturelle des habitants/producteurs, de l'individuel au collectif, en donnant la priorité au sentiment d'appartenance au lieu et au territoire ».

La première partie, la plus importante, concerne l'entretien entre G. Becattini et A. Magnaghi. Ils débattent d'abord des arguments qui fondent l'utopie territorialiste (l'amoralisme du marché mondialisé, l'individualisme des consommateurs, la métropolisation aveugle, la régression de la conscience du lieu au profit d'une conscience de classe ...). Puis suit une analyse de la « dissolution » des lieux (déterritorialisation) par l'urbanisme progressiste, de la « défaite de l'économie », et de la possibilité d'un progrès humain grâce à la renaissance de la conscience collective du lieu (reterritorialisation) et à l'expression de la souveraineté populaire (autogouvernement local soutenable). Le projet d'une mondialisation « par le bas » apparaît comme un autre fil directeur de l'entretien illustré par trois modes de « renaissance des lieux » : des réseaux de petites municipalités à la place des mégalo-poles, des biorégions urbaines pour réorganiser les régions administratives, et la mise en valeur des réseaux de petites villes historiques.

La deuxième partie est consacrée aux « paysages de l'alimentation ». A. Magnaghi voit dans certaines innovations agricoles et agroalimentaires, et notamment les agricultures urbaines et l'agroécologie, les signes du retour au territoire, à la terre et à la montagne, qu'il appelle de ses vœux. Là où le modèle métropolitain a provoqué l'exode rural et vidé les campagnes, où la mondialisation est responsable de l'uniformisation des paysages agroindustriels, et où l'habitant a perdu le contact avec l'origine de son alimentation, il constate non seulement des résistances sociales mais de véritables reconquêtes innovantes, notamment en Italie. Les bourgs abandonnés se repeuplent et les terrasses et les pâturages délaissés sont restaurés. Des parcs agricoles multifonctionnels sont créés dans les régions urbaines, des filières agroalimentaires de proximité sont organisées (jardins communautaires, marchés forains, *local food*) et de nouveaux modes alimentaires sont diffusés (*slow food*). Ecologiques et locaux, ces nouveaux systèmes alimentaires fondent de nouveaux patrimoines territoriaux illustrés par des écomusées initiés et développés localement par les habitants. Ainsi la conscience collective des lieux donne-t-elle forme à des nouvelles relations directes entre agriculteurs et consommateurs, entre usagers des villes, des rivières et des collines italiennes. L'utopie territorialiste devient ainsi réalité là où les sociétés locales prennent en main leur destin territorial.

Le cadre politique de cette transition, de la métropole à la biorégion urbaine, est expliqué dans la troisième partie. A. Magnaghi s'appuie pour cela sur les travaux récents de son équipe universitaire dans les régions de Bordeaux et de Florence. Il préconise un modèle de ville métropolitaine « conçue comme un centre de services d'un système

régional polycentrique » : une fédération de municipalités capable de réguler la consommation des sols et la qualité de vie habitante, en pratique « une ville de villages ».

Dans la dernière partie, est développée la manière de construire le territoire comme bien commun. L'auteur du *Projet local* (2003) s'appuie sur la mémoire des biens territoriaux matériels et immatériels (les terrasses agricoles par exemple), et sur les actions collectives qui créent ces biens communs, notion qu'il emprunte aux auteurs français de *Commun, essai sur la révolution au XXI^e siècle*, 2014 (« est commun ce qui est construit en commun »). La mise en commun des biens, valeurs et services territoriaux, au delà des propriétés publique, collective et privée, apparaît alors comme un outil de la patrimonialisation des territoires et de leur « milieu ambiant ». À ce titre, les biens communs territoriaux deviennent les produits indivisibles de la gouvernance d'un *projet de territoire* dont les habitants, les associations et les élus locaux sont les parties prenantes. Mais à condition de substituer au « tandem État/Marché », un sujet collectif d'autogouvernement capable d' : « exercer (une régulation) des biens patrimoniaux de la société locale, non aliénables », en pratique une réunion de « millions de consciences du lieu ».

Pour Alberto Magnaghi, le retour au territoire n'est pas, on l'a dit, une utopie chimérique mais une vision réaliste d'une alternative aux apories du monde actuel ; « elle est déjà en acte » sous la forme de la démocratie participative qui permet de reconquérir les lieux singuliers et citoyens des savoirs et savoir-faire. En Italie, cette construction mobilise les écomusées, les parcs agricoles, les contrats de rivières, les plans paysagers et les observatoires régionaux du paysage (Pouilles, Toscane). Car l'enjeu majeur de cette transition : l'identité territoriale, concerne également les politiques publiques de paysages au sens de la Convention européenne du paysage de Florence (protéger, aménager, créer).

Quelles sociétés engendrent l'utopie territorialiste ? Moins individualistes et plus locales, solidaires et citoyennes sans doute. Les risques de dérive communautaire ne sont cependant pas évoqués, ni les constructions communes qui réunissent l'Etat, le marché et les initiatives citoyennes et professionnelles. Dans les Pyrénées françaises, par exemple, le retour à la montagne par la modernisation des alpages communaux a été obtenu grâce à la création en 1994 de l'Institut patrimonial du Haut Béarn. Il réunit aujourd'hui 260 bergers avec les services de l'Etat, les élus et les éleveurs, et permet de donner une réponse collective locale au problème de la réintroduction des ours.

En France, l'État ne joue pas le même rôle qu'en Italie.