



Regards croisés sur le Paysage

Contributions de 107 communautés
de communes, d'agglomération,
Pays et Parcs naturels régionaux
aux Etats généraux du Paysage
du 8 février 2007

UN SERVICE



Regards croisés sur le paysage

Contributions
de 107 communautés de communes, d'agglomération,
Pays et Parcs naturels régionaux
aux Etats généraux du Paysage
du 8 février 2007

Ce cahier d'enquêtes et d'analyses a été réalisé par Mairie-conseils.
L'exploitation, l'analyse et la synthèse des 107 questionnaires d'enquête ont été confiées à
Charles RONZANI, Paysagiste E.N.S.P,
sous la direction de Yves GORGEU, Chargé de mission Mairie-conseils,
en collaboration avec Didier BOUILLON,
Professeur à l'Ecole Nationale Supérieure du Paysage.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 5 |
| L'INTÉRÊT DU PAYSAGE..... | 7 |
| Question 1 : « En quoi le paysage est une dimension importante pour votre territoire? » | |
| Le paysage local comme patrimoine culturel et identitaire..... | 8 |
| Le paysage, source et ressource économique..... | 9 |
| Le paysage lié à la problématique de l'environnement..... | 11 |
| Le recul d'une vision seulement esthétique du paysage..... | 12 |
| LES ACTIONS..... | 13 |
| Question 2 : « Avez-vous une action construite pour prendre la dimension du paysage en compte? » | |
| Question 6 : «Avez-vous réalisé des actions que vous considérez comme exemplaires du point de vue du paysage?» | |
| Actions de sensibilisation..... | 13 |
| Actions ponctuelles..... | 16 |
| Politiques appuyées sur des programmes..... | 17 |
| Concrétisation dans les documents d'urbanisme au niveau local | 19 |
| Modes d'organisation et programmes inédits | 20 |
| Peu de postes et d'organismes spécifiques chargés du paysage..... | 20 |
| Trois actions « exemplaires » : Le pays de Thiérache, Nîmes Métropole et le PNR Livradois Forez. | 21 |
| LES DIFFICULTÉS..... | 25 |
| Question 3 : « A travers votre expérience quelles sont les difficultés qui font obstacle à une meilleure prise en compte du paysage? » | |
| Le paysage est encore un thème politique de second ordre. | 25 |
| La notion de paysage reste floue et doit être définie..... | 27 |
| Les institutions et les découpages administratifs se superposent. | 31 |
| Le paysage s'inscrit dans une échelle difficile à prendre en compte. | 31 |
| Des processus d'urbanisation engendrent des pressions et des mutations de l'habitat incontrôlées..... | 33 |
| QUELLES ACTIONS POUR LE FUTUR ?_PROPOSITIONS ET REVENDICATIONS..... | 35 |
| Question 4 : « Pouvez-vous formuler une ou plusieurs propositions qui faciliteraient la prise en compte du paysage dans l'action publique ? » | |
| Question 5 : « Auriez-vous des revendications et des interpellations particulières que vous souhaiteriez exprimer ? » | |
| Demandes et propositions en matière de sensibilisation et de formation..... | 35 |
| Demandes et propositions en matière de coopération entre acteurs et échelles variés du territoire..... | 36 |
| Demandes et propositions de politique financière | 36 |
| Demandes et propositions de modification du domaine réglementaire..... | 37 |
| Demandes et propositions en matière d'intégration paysagère | 37 |
| SYNTHÈSE GÉNÉRALE, LES NOUVEAUX CHAMPS DE REFLEXION | 39 |
| Recentrer l'attention sur les mutations urbaines qui changent et détruisent les paysages..... | 39 |
| Quelles réponses à la demande d'intégration paysagère ? | 41 |
| Quel apport du paysage dans une gestion durable ?..... | 45 |
| TERRITOIRES AYANT REPONDU A L'ENQUÊTE..... | 49 |

**LES SIX QUESTIONS POSEES AUX COMMUNAUTES DE COMMUNES, D'AGGLOMERATION,
PAYS ET PARCS NATURELS REGIONAUX
DU RESEAU Mairie-conseils**
Préparation des Etats Généraux des Paysages

Question 1

En quoi le paysage est une dimension importante pour votre territoire

Question 2

Avez-vous une action construite pour la prendre en compte dans les politiques que vous mettez en œuvre ?

Question 3

A travers votre expérience quelles sont les difficultés qui font obstacle à une meilleure prise en compte du paysage ?

Question 4

Pouvez-vous formuler une ou plusieurs propositions qui faciliteraient la prise en compte du paysage dans l'action publique et qui relèveraient :

- soit d'un aspect législatif ou réglementaire,
- soit de procédures ou de dispositions contractuelles,
- soit de modalités de consultation et de concertation,
- soit d'incitations particulières pour intégrer la dimension paysagère
- soit de la mise en œuvre de formations et de réseaux sur le paysage ?

Question 5

Auriez-vous des revendications et des interpellations particulières que vous souhaiteriez exprimer en direction d'autres niveaux territoriaux, de l'Etat, de l'Union Européenne, et aussi en direction de certaines catégories d'acteurs qui influent beaucoup sur l'évolution de votre territoire ?

Question 6

Avez-vous réalisé des actions que vous considérez comme exemplaires du point de vue du paysage ? Pouvez-vous les préciser en quelques lignes ?

Introduction

Dans le cadre de la préparation des Etats Généraux du Paysage qui se tiendront à Paris le 8 février 2007 au Conseil Economique et Social, Mairie-conseils, service de la Caisse des Dépôts, a lancé une enquête auprès des communautés de communes et d'agglomération, des Pays et des Parcs Naturels Régionaux de son réseau¹.

Mairie-conseils s'investit depuis plusieurs années sur la question du Paysage, pour répondre aux préoccupations des élus concernant la compétence obligatoire d'aménagement et de gestion de l'espace confiée aux communautés de communes.

S'appuyant sur l'expérience des Parcs naturels régionaux, Mairie-conseils a cherché à promouvoir l'approche paysagère pour permettre aux élus de caractériser les spécificités de ces nouveaux territoires et d'orienter en conséquence leurs actions. Car le paysage, la maîtrise foncière, la qualité des interventions sur l'espace, l'équilibre entre l'urbain et le rural doivent être placés au cœur des projets d'aménagement et de développement.

De nombreuses journées de travail, de rencontres, et d'échanges sont ainsi proposées aux élus depuis plus de dix ans sur la base de dossiers et de documents pédagogiques progressivement publiés et développés à leur intention.

La prise en compte d'orientations paysagères est de plus en plus recherchée par les élus, notamment au regard du phénomène grandissant d'étalement urbain et de surconsommation de l'espace qui l'accompagne. Le manifeste pour les paysages insiste particulièrement sur cette situation. Le nombre important de communautés de communes et de pays qui en ont été signataires confirme la mobilisation et l'attente des élus pour prendre en compte les enjeux paysagers face à toutes les tendances et risques de banalisation et de dégradation de l'environnement qui touchent de plus en plus de territoires.

La convention européenne du paysage, maintenant ratifiée par la France, enjoint à mettre en œuvre des politiques paysagères à tous niveaux et particulièrement au niveau local en direction de tout territoire urbain, périurbain et rural.

L'intérêt des Etats Généraux du paysage est de réunir des acteurs de tous horizons, de recueillir leurs points de vue et leurs attentes, d'instaurer un dialogue pour aboutir en commun à la formulation de recommandations et de propositions en faveur d'une politique paysagère renforcée, en prise avec tous les niveaux institutionnels et toutes les catégories d'acteurs concernés. Ce travail s'est fait dans le cadre des ateliers préparatoires aux Etats Généraux du paysage.

Les réponses au questionnaire d'enquête proposé par Mairie-conseils aux communautés de communes, d'agglomération, des pays et des Parcs Naturels Régionaux sont étudiées dans ce document. Leur analyse et leur synthèse permet l'échange et le partage sur l'importance du paysage, sur les initiatives et les actions menées, sur les difficultés rencontrées, sur les propositions et revendications à formuler.

Dans la forme, il s'agissait simplement de répondre librement à six questions (voir page ci contre) Ces questions pouvant tout aussi bien être celles posées par des citoyens à leurs élus, au sujet du paysage.

Ont répondu à l'enquête : 107 territoires parmi lesquels 50 communautés de communes, 5 communautés d'agglomération, 35 pays, 8 Parcs naturels régionaux, 6 communes et 8 autres EPCI. .

Dans leur grande majorité, les responsables ayant répondu au questionnaire l'ont fait de bonne grâce, en investissant apparemment un temps certain pour élaborer les réponses, parfois après une réflexion et un consensus avec leurs collègues et leur équipe.

On note un effort pour conceptualiser la première question. Certains reformulent la question jusqu'à constituer une vraie définition du paysage pour leur territoire.

¹ Communautés, Pays et PNR dont les élus ont participé à une journée d'accueil organisée par Mairie-conseils.

- **Les questions 2 et 6 recensent les types d'actions entreprises par les territoires enquêtés**

Une sélection a été faite de quelques exemples qui ne sont pas à prendre au pied de la lettre, mais comme des démarches intéressantes propres à un territoire particulier.

- **La question 3 a été de loin la plus prolifique**

Les difficultés étant nombreuses, le grand nombre et le détail des réponses témoignent du désir des territoires enquêtés de partager et de confronter leurs expériences.

- **Les questions 4 et 5 ont donné lieu à des réponses riches et disparates.**

Le fait que tant de propositions aient été faites est encourageant. Cela témoigne de la volonté des collectivités de s'engager plus fortement dans des politiques paysagères.

Le compte rendu s'organise en deux parties : l'analyse des réponses et la synthèse générale.

Dans l'analyse, les réponses aux questions sont examinées, en suivant l'ordre d'une typologie des opinions et positions reçues. Les citations retenues parmi toutes les réponses sont reproduites en italique, leurs auteurs ne sont cités que lorsque la compréhension le nécessite. Les grandes tendances donnent lieu à discussion ou précision et sont illustrées autant que possible d'expériences réelles puisées dans le corpus de réponses.

La synthèse générale est davantage une réflexion sur les pistes ouvertes par les réponses au questionnaire, visant à ouvrir des chantiers communs de réflexion. Elle revient sur les tendances qui se sont dégagées à travers les réponses de façon omniprésente et transversale, comme la question du développement durable, de l'intégration paysagère, de la pertinence des échelles d'action.

L'intérêt du paysage

Question 1 : « En quoi le paysage est une dimension importante pour votre territoire? »

L'esprit de la question et ses enjeux.

Le questionnaire des États Généraux du Paysage n'est pas une étude sociologique à proprement parler, qui traiterait autant des acteurs sociaux intéressés par le paysage que de ceux qui lui sont indifférents. Il cherche à recueillir les idées de ceux qui travaillent déjà à l'amélioration de la gestion paysagère, ou à susciter une réflexion chez ceux qui ne s'étaient jusque là pas penchés sur le problème. C'est pourquoi la question n° 1 « *En quoi le paysage est une dimension importante pour votre territoire* » part du principe que le paysage est une problématique déjà reconnue comme importante par ceux qui désirent répondre au questionnaire.

Par « dimension », on n'entend pas seulement que le territoire concerné possède un « beau » paysage, ou un paysage « remarquable » qui soit reconnu et qu'il faudrait gérer, ni qu'il faille que cet aspect soit physiquement très présent dans l'espace territorial des interrogés, et qu'il faudrait alors le décrire dans ses détails pour persuader qu'il « pèse » lourd.

Il est ici question de chercher en quoi le paysage est un enjeu de la politique locale d'aménagement, d'environnement, voir d'économie, de société, bref de toute la politique locale. Ainsi, nul besoin d'avoir un paysage extraordinaire, de carte postale : tout territoire possède un paysage quotidien, qui peut compter pour ses habitants ou être le reflet des problèmes de société du territoire. S'occuper de paysage est une façon de regarder un territoire, mais il y a de nombreuses façons de rentrer dans cette façon de regarder.

Tout le monde n'est d'ailleurs pas d'accord sur le genre de regard qu'est le regard « paysager ». Pour certains, il se différencie des approches techniques et techniciennes ne prenant en compte le territoire que d'un seul point de vue (économique, démographique, géologique, hydrographique, etc.), par sa globalité, par le fait que le paysage soit la prise en compte transversale des problèmes et des aspects du territoire.

Pour d'autres, s'occuper de paysage, c'est regarder le territoire à gérer sous son angle « subjectif », ce qu'il représente pour ses habitants ou pour les visiteurs, en quoi il leur apparaît comme beau ou comme étant leur cadre de vie à eux, leur « chez-eux », leur identité ou leur pays, ou le pays où l'on souhaite séjourner (résider ?).

Chacun a une relation personnelle avec son territoire, et chacun a plus ou moins l'idée de ce qu'est le paysage pour lui, chez lui. Les élus et techniciens interrogés ont la leur, et on peut attendre qu'ils relaient celle de leurs administrés et concitoyens.

Dans cette perspective, on attend alors avec le plus grand esprit d'ouverture possible que les organismes interrogés expriment comment ils en sont venus à entrer dans la question du paysage, comment ils en ont pris conscience, en général poussés par le souci de résoudre des problèmes spécifiques à leur région ou localité.

Ce faisant, ils sont amenés à exprimer aussi, même de façon implicite, même « entre les lignes », quelle est leur propre définition du paysage, en quoi il fait sens pour eux.

Le questionnaire prend alors le sens d'un lieu d'expression et d'échange entre des visions parfois très différentes, et il est normal qu'elles le soient à travers des régions aux paysages, aux problèmes et aux politiques variés comme ceux de la France. De même ces visions, cette attention et ces définitions ont pu changer à travers le temps, différer de celles qui dominaient il y a encore quelques années, ou montrer les signes d'un changement à venir dans les attitudes et les politiques locales.

On présentera ici les grandes tendances dans lesquelles se répartissent les réponses, en présentant les motivations qui ont poussé les interrogés à répondre de la sorte, ou en tentant des hypothèses sur leurs motivations le cas échéant.

Il ne s'agit pas de recenser ici les « bonnes » opinions et les mauvaises, mais les signataires du Manifeste, à la recherche entre autres d'innovations, de solutions, de témoignages et d'expériences sur des actions ayant porté leurs fruits, sont intéressés par la vision qui sous-tend ces actions. On s'attachera donc à présenter quelques unes des visions susceptibles d'enrichir l'opinion de chacun. Libre alors à chacun de voir si cela peut lui être utile ou de bon conseil.

On ne s'attachera pas en priorité à l'aspect quantitatif des réponses. On suivra donc bien comme ordre de présentation les critères de quantité de réponses s'inscrivant dans une même catégorie, mais aussi le critère de nouveauté relative des visions apportées par rapport au débat général sur les questions paysagères tel qu'il a pu se poser dans les 20 dernières années.

Le paysage local comme patrimoine culturel et identitaire.

Un régionalisme « ouvert » sur le monde.

Le paysage comme identité locale.

L'idée qui réunit le plus de réponses, bien que ce ne soit pas avec une écrasante majorité, est cependant incontestablement celle du paysage comme facteur d'identité et comme patrimoine culturel hérité de l'histoire ou des traditions.

Cette tendance est souvent formulée directement à travers le terme, clair en lui-même, d'*identité* :

- ou : « *Le paysage permet de définir une identité à notre territoire* »,
- ou : « *Ce paysage constitue un élément identitaire de notre territoire* »
- ou : « *Il fait partie des éléments de bases de l'identification de notre territoire* »
- ou : « *Il permet de construire, de participer à la construction identitaire du territoire* »

Mais quant aux composantes de cette identité revendiquée, les réponses sont beaucoup plus confuses, peut-être parce que le sentiment identitaire est par définition de l'ordre du passionnel. Mais elles sont en tout cas exprimées avec conviction à travers des termes fortement chargés de valeur patrimoniale et employés de longue date dans la langue pour désigner les identités culturelles.

Ce sont des champs lexicaux, un vocabulaire, « classiques » qu'on retrouve dans nombre de questionnaires, tels que celui de l'attachement filial à un sol ou un lieu : « *trace* », paysage « *façonné* » par les « *prédécesseurs* », les « *anciens* ». Ce sentiment de filiation d'une identité dans le temps, temps qui est évoqué avec les mots d' « *histoire* », « *passé* », « *traditions* ».

C'est donc, on s'en doute, le sentiment du « patrimoine », au sens propre de ce que les pères lèguent aux enfants, qui s'exprime comme élément identitaire, terme qui revient en filigrane dans la plupart des réponses qui placent l'identité comme principale dimension du paysage.

Le paysage semble donc envisagé par certains comme un patrimoine fait d'un mélange d'activités, de pratiques, de savoir-faire qui ont imprimé leur marque sur l'espace, et de ces marques elles-mêmes si elles subsistent. (« *Notre art de vivre* »)

La marque du passé.

Pour eux, le paysage, c'est une culture, et les formes architecturales, agricoles, forestières, laissées par cette culture. Cet ensemble dit aux autres qui on est, et se lègue aux futures générations.

« *Le paysage est le reflet du travail réalisé par nos prédécesseurs ... murets, terrasses, autant de traces du passé qui rythment nos paysages* »

On voit dans l'exemple ci-dessus que le passé n'est pas apprécié pour lui-même, mais en ce qu'il a encore en partie une action sur le cadre, la vie quotidienne. Le paysage est rythmé par des éléments physiques qui se voient, et il rythme à son tour la vie de ceux qui y habitent.

Le sentiment du patrimoine identitaire est appuyé dans les réponses par la personne grammaticale qu'emploient les rédacteurs des réponses : ils parlent au pluriel : « *nous sommes dans une région particulière* », la région ou le pays concerné est souvent désigné par les interrogés comme « *notre territoire* », signe d'un sentiment d'appartenance partagé par les élus et gestionnaires avec les habitants.

Le paysage comme « pays ».

Sur la désignation de la région des questionnés, quels sont les termes employés et quel sentiments ou conceptions du paysage semblent-ils soutenir ?

Les termes sont très variés. Bien sûr, celui de « *territoire* » revient le plus fréquemment, sans doute parce qu'il était dans la question (« *en quoi le paysage est une dimension importante pour votre territoire* »), sans doute aussi parce que ce terme est le plus consensuel : il exprime généralement pour les urbanistes comme pour le grand public un espace approprié, géré et maîtrisé. Il porte davantage le sentiment d'identité que le mot, trop neutre d' « espace ».

Après « *territoire* », viennent pêle-mêle : « *région* », au sens culturel, « *espaces* », au pluriel et appliqué aux espaces « naturels » ou « historiques ». « *Zone* », rare, est utilisé par ceux qui ne sont pas contents de l'état économique ou de l'enclavement de leur territoire, ou qui n'y voient pas de motif remarquable.

Il est à noter que parmi ceux pour qui le paysage, c'est d'abord l'identité locale, les désignations administratives (département et régions) sont peu évoquées, et s'effacent plutôt derrière une description, parfois très détaillée, des composantes géographiques et paysagères de leur territoire (montagnes, forêts, marais, bocage...). Il n'est pas nouveau que les découpages administratifs en France ne soient pas unanimement reconnus comme facteurs d'identité, voire parfois contestés dans leurs limites, au profit des noms de pays, des anciennes provinces, etc.

Un régionalisme identitaire tourné vers l'extérieur.

Enfin, il faut préciser et nuancer la portée de ces valeurs identitaires et patrimoniales revendiquées dans les réponses : il ne semble pas s'agir ici d'un quelconque « réflexe identitaire » de repli ou de rejet face à l'extérieur, ou face aux grandes échelles de l'État et de l'Europe. Ni d'un sentiment passéiste d'attachement à des traditions disparues du monde actuel.

Au contraire, certaines réponses emploient les termes de « *carrefour* », « *lien* » entre différentes régions, différents massifs ou zones géographiques, voir différentes cultures en cas de région frontalière. D'autres utilisent l'expression de « *mise en valeur* » :

«Le territoire cherche à répondre à une problématique identitaire par la valorisation des caractéristiques locales présentes dans le paysage»

L'idée de mise en valeur, c'est se montrer aux autres, pour produire de la valeur, c'est-à-dire échanger, des expériences, des relations sociales, faire du commerce, accueillir des touristes. C'est se soucier de l'image et de l'économie.

Le paysage, source et ressource économique.

Légèrement derrière le patrimoine identitaire, en seconde position, vient la vision du paysage comme atout économique possible ou déjà utilisé.

Contrairement à ceux qui expriment avant tout leur vision du paysage comme support identitaire et patrimonial, ceux qui voient en lui un facteur économique sont particulièrement clairs dans leur formulation, et leurs formulations sont étonnamment semblables entre elles.

Le paysage exceptionnel comme atout touristique.

Il s'agit bien sûr en premier lieu de l'importance du paysage comme motivation touristique :

« Notre paysage représente un de nos principaux atouts touristiques », ou bien « Le paysage est un élément important qui participe pour beaucoup à l'attractivité touristique du pays », ou encore, le paysage est « le socle de notre développement touristique »

Les visiteurs cherchent et achètent de l'image, ont des idées de paysages préconçues qu'ils cherchent à voir matérialisées dans leur lieu de vacances, ou au contraire cherchent à se laisser surprendre par des paysages inédits à leurs yeux.

Le but est par exemple de « *répondre aux souhaits de la clientèle qui recherche une région présentant un paysage de qualité et une certaine authenticité* »

Certains des questionnés sont sûrs que « *des paysages de qualité sont indispensables pour attirer les touristes* ».

Mais de quelle qualité est-il question ? En quoi consiste-t-elle pour ceux qui s'en soucient et pour les touristes qui la chercheraient ?

Les questionnaires fournissent quelques opinions à ce sujet : nous avons été attentifs aux « qualités », aux caractéristiques énoncées dans les réponses au sujet de l'attractivité touristique de leurs paysages :

On peut par exemple trouver mentionnés « *des paysages exceptionnels* ». On songe alors naturellement aux régions cataloguées comme touristiques au sens où elles sont connues pour avoir des paysages « remarquables », parfois avec des sites classés ou des monuments, tels que montagnes, défilés rocheux, vignobles, îles...

Le paysage du quotidien et son attractivité.

D'autres territoires évoquent une qualité qui n'est pas de l'ordre de l'exception ou du sublime, car tous les territoires interrogés ne sont pas des Mont Saint Michel ou des Gorges du Verdon...ainsi, pour certains, ce qui fait la qualité du paysage propre à attirer les touristes, ou les visiteurs, c'est : « *sa diversité, sa richesse et ses particularités* ». Il y a donc un tourisme possible grâce à un paysage du quotidien, pour peu qu'il offre variété ou dépaysement.

Les réponses sont nombreuses qui apportent du paysage la vision d'un paysage « cadre de vie » :

« *La préservation du cadre de vie désigné comme « paysage* »

« *La qualité des paysages est essentielle pour le cadre de vie des habitants* »

Un cadre, oui, mais que contient un cadre de vie ? Quels facteurs en font la qualité ? Là encore, des réponses soulignent et précisent :

« *L'importance du paysage dans la société (lieu d'embellissement, d'évasion, de détente)*».

Ces caractères peuvent se trouver dans les paysages « quotidiens », si ceux-ci ont conservé ou possèdent les éléments requis : aération de l'habitat, authenticité des espaces naturels, hétérogénéité du paysage, afin que l'évasion soit possible, dans un petit dépaysement hors du quotidien, mais inscrit dans l'horizon du quotidien, près de lui, qui n'a pas à être lié à un grand site nécessairement. S'il y a évasion, c'est bien parce que le cadre urbain est ressenti souvent comme une prison. II (?)

« *Le paysage est, la dimension d'équilibre de la ville, celle du cadre de vie, celle du bien vivre et celle de la solidarité entre les habitants* »

Ces caractères sont d'après les réponses, directement facteurs d'attractivité pour les touristes en quête d'un tourisme « doux » (tourisme vert, tourisme de villégiature...), mais aussi pour les nouveaux venus, particuliers ou entreprises :

« *Impact touristique : balades vertes, randonnées VTT, pédestres et équestres* »

« *Les nouveaux habitants choisissent le territoire non seulement pour sa proximité avec la région parisienne mais aussi pour une qualité de vie particulière* »

« *Le paysage constitue l'écrin dans lequel le bourg se présente aux futurs résidents* ».

L'emploi de termes esthétiques comme « écrin » montre bien que le paysage comme source d'attractivité doit aujourd'hui être pris en charge dans une vraie politique de l'image, comme il en va des produits commerciaux.

C'est un « *Point fort pour l'image... Offre de loisirs, qualités du cadre* » dit une réponse.

Qui est sensible à cette image de marque qu'est le paysage d'un territoire ?

« La qualité des paysages est essentielle pour le cadre de vie des investisseurs en place ou potentiels »
« Un des premiers critères pris en compte par de nouveaux arrivants éventuels »

Le paysage reconnu comme ressource économique.

Plus qu'un simple cadre secondaire aux activités économiques, le paysage transparait dans certaines réponses comme porteur d'un rôle moteur en matière économique : c'est notamment la vision des territoires en difficulté qui se tournent vers une reconversion économique obligée, ou qui tentent de palier une déprise démographique.

Ainsi, une collectivité présente son territoire comme :

« Zone démographiquement et économiquement faible (...) Seule son identité paysagère fondée sur le bocage permet d'être reconnu à l'extérieur »

Le plus novateur à nos yeux dans les réponses est l'accession du paysage au statut de ressource première naturelle à part entière, signe que certains sont prêts à l'intégrer dans une économie politique globale. Par exemple :

« Le paysage a une dimension fondamentale en tant que "fonds de commerce" pour l'accueil de nouveaux habitants, nouvelles entreprises et touristes »
Le paysage est une « Valorisation des ressources naturelles »

Le paysage lié à la problématique de l'environnement.

Une vision renouvelée de la nature.

Derrière le paysage comme identité et le paysage comme ressource, arrive un groupe de réponses qui classent directement le paysage comme thème subordonné à l'environnement.

Cette conception se divise en deux types de visions :

- le paysage est lié à la « nature » en général, au sens classique du terme : l'ordre qui s'oppose aux artifices humains, bénéfique, la nature comme origine et nourricière de l'homme. Par exemples :

« Une attention particulière aux paysages de notre territoire à travers un environnement harmonieux »
« Il est important de prendre en compte les richesses naturelles »

- le paysage lié à la nature au sens moderne de biodiversité des écosystèmes, c'est-à-dire « l'environnement » des écologues.

« Il traduit aussi la diversité biologique d'un territoire »

Une confusion fréquente.

Ce qu'il y a de problématique dans de telles visions est que le paysage y est quelque peu confondu et assimilé au naturel.

Cela contredit la définition généralement admise du paysage telle qu'elle a été retenue pour la Convention Européenne du paysage : où le paysage « résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ».

Assimiler le paysage à la nature, c'est oublier qu'il est en partie construit par l'homme, et qu'il ne peut être géré que dans le cadre de projets humains. Sinon, la gestion se réduirait à une sanctuarisation pure et simple des lieux, comme dans le cas des réserves naturelles intégrales. C'est le cas des cœurs de Parcs Nationaux, où il n'y a, rappelons-le, aucun homme qui habite.

Certaines zones centrales de parcs nationaux sont habitées en permanence (Cévennes), et les autres sont gérées avec intervention humaine, utilisées, voire habitées temporairement (estivage...) Parmi les réponses à la question 2, traitée plus loin, un participant évoque cette confusion. Une des difficultés est la suivante :

« *Méconnaissance de la notion de paysage : souvent confondue avec "environnement" ».*

Pourtant, il n'est pas illégitime de considérer le paysage comme lié à la question de l'environnement : l'alternative « *naturels et/ou humains* » laissée par la définition de la convention montre bien cette hésitation possible. Le paysage étant pour partie un élément naturel, il ne saurait en fait y avoir de politique de paysage qui ne prenne pas en compte l'environnement, et réciproquement.

On renvoie à l'analyse de la question 2 sur le paysage et la longue durée, et à la synthèse critique finale pour les liens entre paysage et environnement via la question du développement durable.

Le recul d'une vision seulement esthétique du paysage.

Le beau paysage.

Ce fut une grande surprise de constater dans les réponses que le paysage n'apparaît plus exclusivement comme le seul spectacle des sens, jugé en termes de beau ou de laid. Cette vision apparaît nettement derrière le paysage identitaire et le paysage-ressource économique, côtoyant en nombre de réponse la conception du paysage-nature.

On a souvent considéré dans le passé qu'un paysage devait être jugé beau ou laid au regard des modèles du genre, comme les paysages d'exception popularisés par les peintres. Le paysage jugé « beau » correspondrait à un modèle de beauté reconnu par tous, construit dans la culture ou inné dans le « bon goût » de certains.

C'est en général le site d'exception, comme ceux classés par la loi 1930, souvent monumental ou se rattachant au spectacle sublime des forces naturelles, qui attire toutes les attentions. Un site quotidien, banal, ne peut être jugé beau qu'en comparaison avec ceux-là, en leur ressemblant, en étant « digne d'être peint », ou ne pas être considéré du tout.

Cette attitude, de tradition ancienne, se reconnaît dans les réponses au vocabulaire qu'elle emploie, largement d'inspiration romantique : le paysage-bijou en particulier, et la nature comme grand artiste.

« *Le paysage est l'écrin de nos communes »*

« *Ecrin pour les monuments historiques »*

« *La qualité de ces sites est intimement liée à l'écrin dans lequel ils sont situés : le paysage (...) transmettre ces joyaux aux générations futures »*

La référence à la peinture aussi :

« *Une palette de paysages riches et diversifiés »*

Il y a là la vision traditionnelle du paysage comme pure objet de contemplation, le « monde » offert au spectacle des hommes, le « cosmos », en grec, c'est la « parure », le « bijou ».

Une autre beauté du paysage.

Face à cette attitude, on trouve celle qui consiste à juger que le goût personnel suffit pour désigner un paysage beau, ou celle qui consiste à soutenir qu'un paysage est beau simplement parce qu'il est le support d'un vécu au sein d'un pays fait par ses habitants en vue de leur bien commun. L'identitaire, le cadre de vie, sont des notions qui renferment cette dimension-là de la beauté comme bien public.

On note à cet égard dans les questionnaires le glissement du vocabulaire esthétique du paysage vers le vocabulaire moderne de l'image, avec un sens presque publicitaire :

« *Il est la vitrine de la qualité de notre environnement »*

« *Ce paysage constitue un élément identitaire de notre territoire qui renforce l'intérêt patrimonial et l'image de marque »*

Ce changement est peut-être à mettre sur le compte d'une vision de plus en plus économique du paysage. L'image de marque étant en plus tout à fait compatible avec les attentes identitaires.

Les actions

Question 2 : « Avez-vous une action construite pour prendre la dimension du paysage en compte? »

Question 6 : «Avez-vous réalisé des actions que vous considérez comme exemplaires du point de vue du paysage?»

Les enjeux de la question :

Les deux questions posées sont très simples : après avoir demandé aux territoires ce que représente le paysage en Question 1, (les réponses pouvant être des opinions et des intentions), il leur était demandé ce qu'ils ont réellement fait en matière de paysage.

Il ne s'agit pas d'exiger des preuves de leurs réalisations, ni de les évaluer : personne aujourd'hui ne sait exactement ce qui est le plus efficace. Tout au plus certaines pratiques sont-elles estimées capables de garantir une bonne gestion du paysage.

L'intérêt principal de ces questions réside dans la collecte d'exemples concrets, pour mesurer les évolutions en matière de gestion, connaître et faire partager des expériences nouvelles en politique paysagère.

Ces expériences sont parfois taillées sur mesure pour le territoire où elles ont été mises en œuvre, et ne sauraient être transférées telles quelles à d'autres paysages. Elles sont parfois à l'inverse applicables partout. La difficulté est de classer les actions, tant elles sont variées.

Prendre en compte le paysage dans les actions qu'on entreprend peut être louable. Mais il y a différentes façons de le faire. On peut le faire lors d'actions ponctuelles, et même le faire très bien, avec un fort impact médiatique éventuellement. Mais ce genre d'actions dépend souvent de la volonté et du pouvoir d'un seul homme ou groupe d'hommes élus ou ayant à charge l'aménagement du territoire.

Il est aussi possible d'essayer de construire une action qui va au-delà de la volonté d'un groupe de personnes restreint, et au-delà du temps court de la gestion qui s'indexe souvent sur les durées de mandats électoraux. Ces actions, ce sont les « programmes », difficiles à mettre en œuvre car ils exigent souvent la patience d'une longue action de consultation et de concertation.

On aura donc le souci de considérer les actions selon leur portée dans le temps, leur pérennité, et leur « solidité sociale » en fonction du consensus sur lequel elles reposent.

Traitement de la question et attitude des territoires ayant répondu :

Dans la forme du traitement, nous avons travaillé ensemble les questions 2 et 6 qui se faisaient écho, l'une venant à la fin du questionnaire compléter l'autre.

Peu de territoires ont répondu à la question 6 par rapport au grand nombre d'entre eux qui ont fait part de leurs actions dans la question 2. On remarque une certaine hésitation, voire une humilité générale à citer des actions dont les auteurs puissent se dire fiers et avancer comme « exemplaires ».

Aussi, les exemples plus précis exposés à la fin de ce chapitre ne sont pas forcément ceux qui ont été mis en avant, mais plutôt les exemples d'actions intéressantes représentatifs de différentes situations. Il ne faut pas les voir comme des aboutissements, ni comme des modèles à imposer aux autres territoires.

Actions de sensibilisation

Certains territoires ont déjà entrepris une action de sensibilisation, sous des formes très variées et à des fins différentes.

Quand on parle d'action de sensibilisation, il peut en fait s'agir de l'édition de documents d'information, qui ont parfois un but différent de la préservation du paysage : attirer ou orienter les visiteurs et les touristes vers tel ou tel lieu par exemple.

Le but de sensibilisation peut être vague : montrer les beautés du paysage pour diffuser son respect, sur le modèle de la sensibilisation à l'environnement.

Le document peut cibler des objectifs techniques précis : la publication est alors un guide ou un manuel pratique, pour la restauration du patrimoine, l'intégration du bâti, la taille.

Création et diffusion de documents d'information ou de formation

Les exemples de publications sont variés :

*« Conception d'un livret découverte des richesses naturelles de la Vallée du Loir »
« Un livre à destination du grand public est paru... plus de 250 photographies ébauchent les enjeux » ; "une exposition itinérante composée de 57 photos »
« Edition d'un guide de recommandations et architecturales »*

Si les livres et plaquettes pédagogiques ont toujours une efficacité en termes de sensibilisation, difficile à mesurer il est vrai, on attire l'attention sur leur variante « technique » citée ici en dernier exemple : l'avantage du guide ou manuel détaillé est qu'il permet au citoyen volontaire d'agir directement, même si la collectivité ne peut pas ou n'a pas encore pu organiser une politique du paysage construite pour améliorer son cadre de vie.

Création et soutien d'événements à portée pédagogique.

On oublie parfois qu'il est possible de sensibiliser avec succès en créant un moment d'attention fort pour un thème, en amenant les habitants à participer à des actions ludiques ou conviviales. Le climat de détente permet parfois une écoute plus attentive.

*« Exposition paysagère itinérante »
« Nous avons reçu une aide importante de la région, du conseil général, DRAC et Diren, Ministère de l'Agriculture pour développer nos actions de recherche et diffusion (expositions bocage, concours photo, publications, journées publiques... faire passer un ensemble de messages »
« L'étude conduite préalablement à la mise en place d'un PLU a été l'occasion de produire une exposition. Elle a une vocation d'apprentissage général sur la question du paysage et présente les grands traits des paysages du territoire communautaire. Cette exposition circule dans les mairies, les écoles et les collèges de la communauté de communes »*

On voit ici que l'intérêt de l'événementiel et de toucher un ensemble de cibles très varié, étant donné qu'une exposition ne communique pas qu'avec du texte comme un livre mais peut être le cadre de rencontres et de discussions entre les personnes du public, et avec les acteurs institutionnels. De plus, la visibilité médiatique est plus grande pour le paysage.

Insertion du paysage dans la formation et l'enseignement existants.

Les formes de sensibilisation ponctuelles ont leur efficacité. Mais l'inscription dans le long terme peut nécessiter une sensibilisation en « profondeur », avec les moyens qui sont ceux, bien ancrés et respectés, que l'éducation et la formation emploient quotidiennement. La présence peut être volontaire :

« Organisation d'un colloque d'échanges et de réflexion sur le paysage intitulé "penser le territoire par le paysage", l'objectif étant de donner aux acteurs socioprofessionnels, aux élus et aux habitants, la possibilité d'interroger les pratiques et les outils et de renforcer la cohérence et la portée des actions menées pour assurer le devenir de notre paysage »

Cependant, des formations pour les volontaires peuvent ne toucher que des personnes déjà acquises à une cause. On peut donc aussi tenter de toucher les personnes qui ne s'intéressent pas spontanément au paysage, en leur en parlant là où elles se trouvent :

« Des actions de sensibilisation : programme d'éducation en milieu scolaire, édition de documents techniques »

« La sensibilisation des enfants des écoles primaires au paysage qui les entoure au quotidien »
« Les animations sur la sensibilisation au paysage remporte un vif succès auprès des élèves, professeurs et parents »

Les opérations de sensibilisation peuvent aussi s'insérer dans les loisirs spécialisés ou prendre la forme d'aide aux réalisations des particuliers.

« Organisation de balades paysagères pour expliquer l'évolution du paysage »
« Journées d'initiation à la restauration de murets en pierre sèche, à destination des agents communaux / réalisation de fiches PLU, à destination des élus, pour faciliter l'intégration au projet ou à la charte »
« Réalisation d'un sentier d'interprétation "des collines en vignoble". C'est plus qu'un simple sentier viticole puisqu'il sensibilise le grand public au milieu des pelouses sèches »

L'avantage de l'intervention sous forme de formation ou de la sensibilisation est double : ce type d'action ne consiste pas à aller à la rencontre d'un public passif pour lui parler de paysage, mais ajoute la dimension de participation, ce qui le responsabilise et l'implique dans le processus de concertation démocratique autour de la politique de paysage. Il y a là une garantie que le projet réalisé par les collectivités soit bien reconnu comme un projet « commun », qu'il n'est pas imposé par des « spécialistes ».

Par ailleurs, la formation permet de rendre autonomes les acteurs du paysage à tous niveaux (habitants construisant leur maison et gérant le paysage au quotidien, techniciens...). Dans certains cas, cela peut épargner le coût d'interventions systématiques d'acteurs extérieurs. Signalons aussi un outil très efficace, la labellisation, établie ici pour un fromage :

« Label AOC Maroilles, filière bois énergie »

L'intérêt du label est de donner une visibilité et un statut particulier au paysage local autant pour ses habitants impliqués dans la production du produit labellisé, que loin des frontières d'un territoire (ici jusque dans l'assiette). Via le thème du terroir, le paysage est introduit dans un produit valorisé, et associé comme élément valorisé lui-même.

Enfin, certaines collectivités misent sur le parcours du territoire par la dimension de traversée et de contemplation du paysage que permet un circuit de promenade ou de randonnée. Les sentiers souvent effacés sont ainsi autant de traces réactivées d'un paysage identitaire.

« La Com com a acquis une propriété de 34 ha avec haies qu'elle souhaite valoriser », "création d'un sentier d'interprétation pour permettre de redécouvrir la campagne en apprenant à lire le paysage" , "création de 16 circuits de randonnée sur la com com »

Exemple d'opération de sensibilisation complète.

Ce qui peut se présenter comme le point décisif, ce sont les opérations de sensibilisation qui passent au-delà de la diffusion à un public passif, par la mobilisation et l'implication de ce public dans la réflexion sur le paysage.

La question des guides peut s'en trouver enrichie, à l'image de cette démarche :

« Le pays est en train de réaliser un guide de préconisations architecturales et paysagères. [...] Les finalités sont de définir une identité du pays à travers la spécificité des territoires qui le compose; Promouvoir et préserver le patrimoine bâti naturel ; Inscrire dans les documents d'urbanisme des préconisations architecturales et paysagères. Nous tenons à insister sur la démarche adoptée qui nous paraît intéressante [...] Nous avons voulu associer les habitants à la démarche d'inventaire et d'état des lieux [...] Le guide sera diffusé auprès des propriétaires qui réalisent des travaux... »

Actions ponctuelles

Aménagements louables mais isolés ou sectorisés

Presque tous les participants ont mentionné leurs actions dans des domaines variés. Cependant, ceux-ci restent souvent limités à un axe d'approche ou un secteur d'intervention particulier sans englober l'ensemble du paysage.

Il peut s'agir de l'entretien permettant la vue du paysage local :

*« La communauté est engagée dans le balisage des sentiers de randonnée »
« L'entretien de sentiers touristiques d'intérêt communautaire, l'aménagement de points de vue et la mise en valeur du patrimoine bâti grâce à une opération programmée d'amélioration de l'habitat »
« Le paysage est certainement pris en compte dans la politique touristique puisqu'il constitue un attrait. C'est pourquoi il existe des actions de valorisation, de conservation (Randonnées thématiques avec de magnifiques points de vue, aménagement, entretiens paysages élaborés par le PNR du Haut Jura »*

Il peut s'agir de mesures de nettoyage ou d'élimination de points noirs reconnus par tous comme des nuisances au paysage, ou de mesures d'intégration :

*« Le nettoyage des abords routiers, l'habillage des ponts, la rénovation des cabanes vigneronnes et le "masquage" des zones industrielles »
« Enfouissement des lignes »
« Un projet de restauration et d'entretien de nos cours d'eau »
« Valorisation par l'entretien des rivières, par la mise en place d'une voie verte qui permet d'apprécier l'exceptionnel paysage offert par nos vallées »*

Études paysagères isolées ou sectorisées.

Les participants ont globalement peu mentionné d'études entreprises afin de mieux connaître le paysage local. Les quelques-unes énoncées prennent la forme de repérages ou de cartographies :

*« Atlas des paysages »
« Un recensement des principaux "points noirs paysagers"... plus de 600 photographies et des cartes thématiques »*

Des interventions ponctuelles mais fondamentales car travaillant « à la base » ?

On a trouvé peu d'exemples de mesures isolées mais qui, si elles étaient systématisées, auraient un impact de grande ampleur sur l'aspect général du paysage :

« Pour les projets de constructions nous exigeons l'intervention d'un paysagiste ou architectes »

Des actions dispersées et multiples, mais qui peuvent tendre à cerner l'ensemble du champs du paysage ?

De même qu'une action isolée qui gagnerait à être systématisée, des territoires mettent en œuvre des actions qui ne font pas partie d'un programme paysager complet, mais qui tendent à constituer un « faisceau » d'actions pouvant éventuellement « cerner » les différents aspects du paysage.

« Acquisition de parcelles en zone humide dans une démarche de protection de l'environnement. / Maintien de coupures vertes entre communes / Don d'une partie du littoral rochelais au département pour sauvegarde »

Il en va de même d'actions qui ciblent le « cœur » d'un problème paysage propre à un territoire donné :

« Un "fonds bocage" pour les collectivités, agriculteurs et particuliers a été créé afin de subventionner les plantations de haies bocagères sur notre territoire : essences locales et paillage biodégradable »

Le débat sectoriel / programme est à poser.

La question qu'un participant en vient à poser peut venir à l'idée de chacun :

« Les actions ne sont que très rarement discutées autour de la problématique globale "paysages" mais plutôt de manière sectorielle, pour préserver l'un des éléments qui les composent »

Politiques appuyées sur des programmes

Bien qu'ayant donné de nombreux cas d'actions ponctuelles, une majorité de participants au questionnaire peut revendiquer la prise en charge du paysage à travers une gouvernance structurée en programmes d'action précis.

Ces programmes sont cependant très variés, autant dans leur forme, que dans leur statut réglementaire ou non, aussi bien que dans leur objectif affiché ou leur champ d'application.

Les plans, schémas et chartes de paysage : une dynamique de gestion qui s'amplifie.

Parmi les territoires qui ont répondu au questionnaire, les plans comme les chartes de paysage font encore figure de politique d'exception au regard de l'ensemble des collectivités.

On remarque que la plupart des chartes de paysage sont celles de Parcs Naturels Régionaux. Les chartes paysagères des pays ou communautés de communes sont souvent faites à l'initiative ou à partir des chartes de parcs. Les chartes ou plans paysagers faits à l'initiative des communautés d'agglomération ou de communes sont plus rares. Plan, schéma, charte, convention, se développent et matérialisent, une réflexion et un projet communs. Vue sous l'angle d'une dynamique en cours, la démarche de planification paysagère est une attitude qui concerne une majorité des collectivités interrogées.

« Pas encore de véritables actions engagées mais est en projet [...] la mise en place d'une charte paysagère »

« En menant une étude sur une charte paysagère de l'ouest lyonnais, les élus ont conscience de la nécessité d'intégrer le paysage dans la définition de leur politique »

Le constat est en fait plutôt encourageant : le paysage commence à être pris en compte de façon organisée par les collectivités, et cette dynamique semble croissante.

En effet, certains participants dotés de plans ou schémas à volet paysager considèrent que schéma et plan ne sont pas la même chose qu'une charte, et mentionnent le projet de parvenir à cette forme plus élaborée de la « charte », peut-être parce que le schéma en question n'avait pas une vocation intégrale pour le paysage.

Ou certains territoires, déjà engagés dans des programmes sectoriels, sont en cours d'élaboration de charte, signe que la planification paysagère tend vers plus de globalité.

Trois types d'institutions « motrices » pour les programmes : Parcs, Pays et Communautés

Si le nombre de cas est encore distinct, on voit en fait se dessiner deux dynamiques de planification distinctes, issue chacune de sources différentes :

- Des chartes paysagères élargies et portée par des collectivités, par exemple des communautés de communes ou des parcs, à partir de la charte paysagère d'un Parc Naturel Régional, ou sur le modèle de ces chartes. Exemple dans le PNR du Haut Jura :

« Réalisation de 3 chartes paysagères sur 3 communautés de communes »

- On voit aussi une dynamique de programme paysager par la seule initiative des communautés de communes ou des pays. Exemples dans le Pays Pyrénées-Méditerranée :

« Le schéma d'aménagement et de développement touristique (...) prévoit l'élaboration et la mise en œuvre d'une charte architecturale et paysagère »

Ou, dans le Pays de la Vallée du Loir :

« (...) Mise en place à titre expérimental d'un Plan bocager » (...) « Engagements à la réalisation d'une Charte paysagère signée en février 2006... sans doute le départ d'une véritable politique prenant en compte les paysages »

Plans et chartes ne portant pas spécifiquement sur le paysage :

Si les territoires dotés de « plans » et de « chartes » paysagers font figure de bons élèves, les autres, la majorité des territoires interrogés, sont dotés d'outils de planification différents.

Il s'agit :

- de programmes portant sur des thématiques proches du paysage : des chartes de l'environnement, des chartes de développement durable, des chartes d'urbanisme, charte de développement local
- de programmes sectoriels abordant des thèmes qui ne traitent qu'une partie du thème paysage. (charte forestière, charte agricole).
- de programmes abordant nommément le paysage, mais sous un angle particulier. Exemple : plan bocager.
- des chartes constitutives des collectivités intégrant la question du paysage : charte de pays, de parc.

Peut-on voir à travers ces outils, qui ne tiennent a priori pas compte du paysage en premier lieu, le signe d'une indifférence au paysage ? Ou une des formes de la confusion entre paysage et environnement, patrimoine, etc. ? Peut-être dans certains cas.

Il faudrait alors faire le tri au cas par cas, ou entreprendre un travail de clarification des termes.

Mais certains exemples semblent montrer que ces outils peuvent tout à fait être compatibles avec la gestion paysagère, y sont parfois associés, ou débouchent sur des projets de charte paysagère enrichis et variés. Il peut donc y avoir à travers ces outils une autre voie vers la planification du

paysage. Mais selon quels critères peut-on reconnaître et évaluer les programmes paysagers qui ne disent pas leur nom ?

Soit le paysage est une des entrées secondaires du programme :

« Le pays de Langres vient de mettre en place une charte sur l'environnement, dans le cadre du dernier contrat de pays. La protection et la mise en valeur des milieux naturels et paysages est un des 3 axes majeurs structurant cette charte pour l'environnement »

Soit l'intitulé du programme envisage une dimension globale et intègre de fait le paysage : c'est le cas des chartes de développement durable. Le développement durable, en tant qu'il est une vision globale des conditions de développement, est lié au paysage comme façon globale de voir le territoire :

« La charte de développement durable du pays horloger est intitulée "renforcer la qualité environnementale et paysagère durant 3 ans (2002-2005), un chargé de mission est intervenu sur le thème du paysage et du bâti traditionnel »

- Les programmes sectoriels forment un faisceau d'approches qui finit par recouvrir le champ du paysage dans ses grandes lignes :

« La Charte de territoire du pays dignois aborde la dimension paysagère à travers plusieurs thématiques : entretien des espaces intermédiaires (lutte contre l'embroussaillage, développer le tourisme de pleine nature." ; "La Charte forestière : cette dernière prendra en compte la dimension paysagère du territoire »

En fait, les gestionnaires qui pratiquent l'approche globale choisissent la plupart du temps entre deux solutions : soit ils considèrent le paysage comme un thème « en soi » et optent pour un document spécifique qui constitue un chapitre ou vient en complément du programme d'ensemble, soit ils considèrent que chaque action menée (développement, protection, conservation, etc.) a des incidences paysagères qui nécessitent des mesures spécifiques, et la présentation des actions en matière de paysage est alors abordée dans les différents chapitres.

Concrétisation dans les documents d'urbanisme au niveau local

Certains territoires répondent en termes de documents d'urbanisme lorsqu'ils sont interrogés sur le paysage. Cela peut être entendu de deux manières différentes. Soit il s'agit d'une confusion quant à l'objet du paysage, soit cela témoigne d'un souci d'enrichir les documents d'urbanisme de volets paysagers.

« Conjointement à l'étude du PLU, une investigation basée sur une relation participative a eu lieu et a porté sur la connaissance des paysages du territoire en prenant l'approche patrimoniale; puis l'étude PLU s'emploie à mettre en perspective l'impact paysage du développement territorial »

« C'est une problématique du SCOT que le pays élabore actuellement »
« Dans les documents d'urbanisme, PLU et futur SCOT, un état initial de l'environnement est systématiquement réalisé »

« Des documents d'urbanisme sont en cours d'élaboration depuis 2003, à savoir: Révision du POS en PLU pour 2 communes; Maintien du POS (récent) sur une commune; Elaboration d'une carte communale sur les cinq autres communes. Elaboration d'une ZPPAUP sur l'ensemble du territoire de la communauté de communes (8 communes, 6431 Habitants) »

« Prise en compte par le PLU. Au niveau de l'intercommunalité, nous développons actuellement un programme pluriannuel d'entretien des cours d'eau »

Modes d'organisation et programmes inédits

Des territoires développent des formes de coordination ou de réseaux qui ne sont pas fréquents ailleurs ni spécialement suggérés par les textes de lois. Ces essais constituent des expériences intéressantes pour la réflexion des autres territoires, en particulier sur la question de l'échelle de gestion pertinente pour le paysage.

« Mise en réseau de plans de paysage sur 20 territoires intercommunaux et animation du réseau par le PNRBV" + "édition d'une boîte à outils paysage avec Mairie-Conseils et la fédération des parcs, prolongé par un "kit paysage PNRBV"" + "programme de reconquête des friches agricoles et installation d'agriculteurs »

« Réalisation de 3 chartes paysagères sur 3 communautés de communes. Il s'agit d'outils de concertation entre élus, acteurs ruraux, et habitants qui permettent: d'établir un diagnostic partagé du paysage environnant; de définir un projet paysage à l'échelle intercommunale ; de préciser les types d'actions à conduire sur le paysage bâti, rural ou naturel, assorti d'un calendrier, voire d'un chiffrage »
(PNR Haut Jura)

Peu de postes et d'organismes spécifiques chargés du paysage

Un seul territoire a clairement mentionné l'existence d'un poste spécifique attaché au volet paysager des aménagements :

« Création d'un poste de chargé de mission qui intervient auprès des collectivités pour tous les projets d'aménagement"»

(Conseil de Développement du Pays Midi-Quercy)

Par rapport au grand nombre de déclarations des participants en faveur de la sensibilisation au paysage, il est étonnant de constater qu'un rôle clef comme celui d'animateur ou d'agent paysage n'est quasiment pas évoqué par les pays ou communautés de communes. Ce type de poste existe pourtant dans de nombreux Parcs naturels régionaux, par exemple dans le Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges.

Trois actions « exemplaires » : Le pays de Thiérache, Nîmes Métropole et le PNR Livradois Forez.

- **La gestion du paysage rural dans la communauté de communes de Guise et le syndicat mixte du Pays de Thiérache**

Le territoire et son paysage

La communauté de communes de Guise et le Pays de Thiérache dont elle fait partie ont répondu ensemble au questionnaire car ils mènent une action commune en matière de paysage. Le Pays compte 5 communautés de communes, 159 communes et 76000 habitants. La communauté de communes de Guise compte 24 communes et 12535 habitants.

La Thiérache est une région de bocage, près de la frontière belge, dans l'Aisne. Les acteurs locaux qualifient eux-mêmes leur territoire d'« angle mort du territoire français », en perte de vitesse économique. Le paysage de bocage, bocage « à plat », fait de haies de charmes et de saules têtards, a été partiellement détruit par arrachage et surtout par manque d'entretien des haies, mais couvre encore près de 1/3 du territoire. Toute une économie fonctionnait jadis à partir du bocage : combustible, fourrage, vannerie. Aujourd'hui, les habitants reconnaissent peu le bocage comme représentatif de leur identité, bien que certains continuent son entretien.

Le programme

A l'origine, deux enjeux ont fait émerger la thématique du paysage bocager : la prévention des risques, et le souci de relancer l'économie locale par le tourisme vert. Dans le but d'éviter les coulées de boue qui ont causé de grands dommages là où les haies n'existaient plus, une étude d'ingénierie écologique, axée sur l'hydrographie, avait été réalisée à l'initiative du Pays. Dans le cadre de la Charte de Développement du Pays, cette étude a émergé sur un « Schéma de recomposition du bocage » entre autres par un paysagiste.

Les outils

- Le Contrat de bocage, mis en place en 2003, prévu sur 20 ans, est une aide financière et technique subventionnant à 70 % du coût la replantation, et est dotée d'un fond de 400.000 euros. Elle est applicable à l'initiative des propriétaires, principalement pour reboucher les trous des haies. Un guide de plantation et une liste de végétaux sont fournis, et un travail de formation a été fait avec les pépiniéristes locaux. (« Guide technique du bocage thiérachien »)

L'utilisation de paillage biodégradable est encouragée. (Le paillage plastique n'est pas subventionné)

- Le Plan de gestion du Bocage inclut l'utilisation du zonage établi par le Schéma lors du recalibrage des routes et chemins pour la replantation des haies, et s'applique en partenariat avec les municipalités et la DDE. Il vise en particulier les haies en bordure de chemins de randonnée et touristiques.

- L'adoption d'un type de chaudière à bois spéciale est encouragée auprès des agriculteurs et particuliers, en collaboration avec l'association « Atelier Agriculture Avesnois Thiérache », qui travaille à structurer la filière bois énergie. Cette association fait partie du comité de développement de la Thiérache, qui structure la filière bois énergie à l'échelle régionale et internationale avec les provinces belges limitrophes. Cet appui fort venant d'une échelle supérieure est un atout, d'autant qu'il donne des exemples de réalisations réussies, notamment dans la communauté de commune des Portes de Thiérache, une collectivité voisine. L'objectif est de redonner aux haies caractéristiques du paysage une fonction économique importante.

Un effort de communication

- Un programme de communication est financé par les fonds européens FEDER, des fonds régionaux et intercommunaux, et vise à faire du Guide technique du bocage Thiérachien la base documentaire et le cadre de sensibilisation du plan bocage.

- La chargée de mission Environnement et Paysage assure un rôle d'animation Plan bocager auprès des agriculteurs, des élus et des particuliers. Le projet est à l'étude de mettre en place des brigades vertes, comme c'est le cas dans d'autres territoires bocagers français, dont la tâche serait d'informer et surtout d'aider à l'entretien des haies, par une compétence en élagage.

- Des voyages d'études destinés aux élus vont être organisés sur des territoires bocagers français appliquant des politiques bocagères.
- La création et le soutien du label fromager « Maroilles » par la chambre d'agriculture est associée aux efforts de communication sur le paysage bocager, et à des réflexions sur un projet de futur label « produit du bocage ».

Bilan et remarques sur la démarche :

- De novembre 2006 à janvier 2007, soit durant 2 mois de fonctionnement, 11 dossiers d'aide à la replantation ont été déposés et validés, soit 5 km de haies environ.
- La principale difficulté à surmonter a surtout été la communication avec le monde agricole, du fait de risques de cumuls de fonds d'aides.
- De nombreux points juridiques faisant obstacle ont été levés grâce à la coopération de la Préfecture, la DIREN, du SGAR.
- Personne ne fait preuve d'opposition de principe ou de résistance à l'application du Plan. Le plus long semble devoir être la mobilisation d'une population et d'élus pour qui le bocage a perdu son sens et qui ont d'autres priorités à gérer (emploi).

Il s'agit là d'un exemple réussi de programme paysager sectoriel, spécifique à un élément paysager parmi d'autres, mais dont l'élément est tellement central dans le paysage local, que sa gestion peut avoir la portée d'une gestion spécifiquement paysagère. Les préoccupations d'environnement, d'économie, d'image de marque touristique, de prévention des risques, de gestion patrimoniale et de politique agricole sont liées ici à la politique du paysage.

- **La gestion de paysage en contexte ville-campagne dans la communauté d'agglomération Nîmes Métropole et la garrigue périurbaine**

Le territoire et son paysage

La communauté d'agglomération Nîmes métropole voit une large partie de son espace composé de périurbain et de garrigue. La garrigue est une formation végétale issue de l'activité humaine : c'est une friche, elle se développe là où les activités pastorales et d'exploitation du bois ont ouvert la forêt de jadis. Sans entretien, elle se transforme en forêt. Ce n'est plus un espace habité, même si dans le passé, la présence de nombreux cabanons (les « mazets ») de campagne accompagnés de parcelles de jardins secs contribuait fortement au maintien de l'ouverture.

Aujourd'hui, l'abandon des anciens espaces exploités se traduit par une avancée de la forêt en direction de la ville, et à l'inverse, une forte pression foncière fait avancer la ville vers la garrigue. Le principal problème sur les espaces périphérique en lisière est le risque d'incendie. Par ailleurs, la garrigue a une valeur identitaire et certains réclament sa protection. Cela est difficile car la garrigue étant un état transitoire issu d'une activité de l'homme, son maintien nécessiterait d'empêcher activement la forêt de se développer, ce qui est d'autant plus difficile sans activité pastorale.

Programme et action

Nîmes métropole, après le constat de la situation, a pris en 2004 une compétence « politique de préservation de l'identité et valorisation des espaces ruraux, forestiers et naturels et des paysages de l'agglomération ».

Un atlas

A partir du travail d'un photographe, un atlas photographique des paysages à dominante artistique a été réalisé. Cinq entités paysagères ont été identifiées sur le territoire de l'agglomération : paysage de garrigue, paysage viticole des Costières, Camargue gardoise, forêt et ville.

Des chartes paysagères spécifiques

Les deux entités qui ont paru nécessiter une action furent la garrigue et les Costières. En effet, les deux subissent une extension urbaine importante. Avec la déprise du marché viticole, les exploitants sont nombreux à vendre. Chacune fait l'objet d'un projet de charte paysagère distinct. La charte paysagère des Costières, concernant en priorité le milieu des viticulteurs, est principalement soutenue par le syndicat AOC Costières qui y travaille avec un bureau d'études. Le but y est de maintenir le paysage de vignoble.

La charte paysagère des garrigues quant à elle, est développée par la communauté d'agglomération. Les difficultés y sont plus grandes car c'est à un travail de sensibilisation, de partenariat avec les communes et les particuliers, de prospection de solutions, qu'il faut œuvrer. Bien qu'elle soit en cours de développement, sa vocation est d'œuvrer sur l'urbanisme périurbain et l'entretien des espaces culturels actuels ou en friches des bords de garrigue. La protection incendie reste un but lié au paysage, et les solutions s'orientent vers le développement de bandes cultivées en lisière des lotissements, servant de coupe-feux, maintenant la forêt et fournissant les bases d'un entretien de la garrigue, sous la forme d'un paysage de pré-bois à reconstituer. Les cultures à haut revenu sont privilégiées, telles qu'oliveraies ou trufficulture. L'eau ne devant pas être un facteur limitant, il faut des cultures supportant la sécheresse. Des mesures d'incitation financière sont envisagées.

Sensibilisation

Un relevé photo

Pour sensibiliser le public et faire un état des lieux d'ordre esthétique, un photographe a été missionné pendant deux ans. 4000 diapositives ont été prises et utilisées pour l'édition d'un livre d'art commenté présentant le paysage local (livre « De garrigue en Costière »). Le but était de faire partager une vision commune du paysage.

Une exposition itinérante et une série de conférences déclinent le discours de l'atlas et du livre en présentant la garrigue comme la paysage caractéristique local et en interpellant sur ses formes possibles à l'avenir.

Un jeu de rôle réaliste, à destination des élus et professionnels de l'aménagement (y compris les promoteurs) a été élaboré puis animé afin de modéliser avec eux les situations de gestion du paysage de garrigue soumis à la pression foncière, et de les sensibiliser à cette question.

Moyens de mesure

Un observatoire photographique à vocation scientifique a été mis en place de façon à comparer l'évolution du paysage de 80 sites fixes tous les 4 ans.

Bilan et remarques

Les chartes et la communication n'en sont qu'au début, mais les réactions des élus et professionnels sont favorables. Le fait que la gestion du risque et la gestion économique des espaces périurbains soient associées à la gestion du paysage confère une grande efficacité aux actions. Les possibilités d'expérimentation des formes urbaines (lotissements en association avec l'agriculture) en bordure de garrigue ou des aménagements paysagers ou touristiques dans la garrigue sont nombreuses, et dépendront sans doute de la faculté à animer la charte.

- **L'exemple du Parc naturel régional du Livradois Forez, qui illustre les capacités de politique paysagère de l'outil Parc Naturel Régional**

Le PNR Livradois-Forez est situé en Auvergne, en zone de moyenne montagne, et son paysage se partage entre la forêt et les zones rurales d'élevage. Ses paysages de chaumes culminent à 1634 m. Il regroupe 180 communes, sur 300 000 ha, pour environ 100 000 habitants.

Comme tous les Parcs Naturels Régionaux, le PNR Livradois Forez a pour axe prioritaire de son contrat de parc la valorisation et la gestion des milieux naturels, des paysages, de l'eau et des espaces forestiers (Axe B). Cet axe comprend la réalisation d'études et de chartes paysagères, la mise en œuvre de plans paysages, des programmes d'action précis sur le paysage.

La réalisation de ces axes de mission se concrétise à travers de multiples actions.

Ouverture des paysages pastoraux

En 1995, le parc a initié une politique de reconquête des paysages pour maintenir ouverts les espaces agricoles. Le principal levier en a été l'incitation financière à remettre en culture les parcelles délaissées et réoccupées par la forêt. Une identification des enjeux à l'échelle de chaque parcelle a été faite avec les acteurs locaux, en appuyant l'action sur l'animation et la sensibilisation à l'échelles intercommunale. Le financement a été repris à partir de 2002 par le Conseil Général du Puy de Dôme.

Sensibilisation à la notion de paysage

Avec la communauté de communes de la Vallée de l'Ance, un local a été aménagé et nommé « L'Atelier des paysages ». Le but y est d'élaborer outils, cadre d'échange des expériences et des points de vues, en s'appuyant sur une participation individuelle et collective, avec la mobilisation de photos, dessins, témoignages personnels.

Urbanisme

Avec la communauté de communes du pays d'Olliergues, le Parc élabore à partir de 2006 un PLU communautaire dont l'élaboration se développe en 2 phases. Le point décisif est qu'une charte paysagère et architecturale est d'abord développée avec un projet de territoire, puis le PLU proprement dit.

Des actions de « porter à connaissance » de conseils et d'assistance à maîtrise d'ouvrage sont régulièrement menées pour que les projets portés sur le territoire soient plus attentifs à la qualité paysagère, notamment l'aménagement de lotissements, routes, zones d'activités, bâtiments agricoles.

Gestion du patrimoine et intégration des constructions

Une centaine de bâtiments remarquables (moulins, pigeonniers, maisons vigneronnes) à ce jour a bénéficié d'interventions aidées par le Parc sur le plan financier et technique.

Indirectement, une aide est apportée aux particuliers à l'échelle d'une ou plusieurs communautés de communes avec l'établissement de guides pratiques de rénovation et de construction. Les guides sont adaptés à chaque localité ou échelle : « Rénover et construire sa maison à Billom-St Dier », « Rénover et construire sa maison en Livradois ».

Pour les professionnels, une assistance existe sous forme de cahiers techniques d'architecture ou de paysagisme. Il s'agit par exemple de cahiers portant sur les façades, leur enduit, leurs couleurs, ou sur l'architecture bois et le paysage.

Remarques

On voit à travers la diversité de ces actions, que le Parc Naturel Régional est un outil de gestion paysagère permettant une très grande diversité et une très grande amplitude d'actions. Il est cependant conditionné par la volonté commune des collectivités locales, et lorsque celle-ci est forte, le parc peut jouer un rôle de coordination fort.

Les difficultés

Question 3 : « A travers votre expérience quelles sont les difficultés qui font obstacle à une meilleure prise en compte du paysage? »

Les enjeux de la question

Les mots utilisés pour la question parlent d'eux-mêmes : on n'interroge plus ici sur ce qu'est le paysage (opinion et définition personnelle), ni sur les actions concrètes mises en œuvre par les participants interrogés. On interroge l'expérience des acteurs locaux, dans ce qu'elle a de négatif : les obstacles, les échecs qu'elle essuie. On dit souvent qu'on apprend en faisant des erreurs, et qu'on apprend davantage en faisant des erreurs qu'en réussissant ce qu'on sait déjà faire. L'évocation ici des difficultés, parfois insurmontables qui sont rencontrées par les politiques du paysage peut avoir un rôle d'information majeur. Les réponses à cette question peuvent fournir deux types d'information :

Identifier les problèmes, c'est les partager et commencer à les résoudre.

Faire part de ses problèmes et échanger des vues à ce sujet avec d'autres territoires et d'autres gestionnaires permet d'élaborer des solutions communes à des problèmes communs. Le présent compte-rendu fournit quelques exemples et aperçus des situations et des actions recueillies avec le questionnaire.

Identifier les problèmes, c'est continuer à explorer le sens et les enjeux de la notion de paysage.

Faire part de ses problèmes de gestion, c'est aussi contribuer à cerner quelle doit être la place du paysage, sa fonction, dans les politiques territoriales. C'est donc continuer à réfléchir à ce qu'est et ce que doit être le paysage.

Ainsi, cette question, « A travers votre expérience quelles sont les difficultés qui font obstacle à une meilleure prise en compte du paysage? » complète les informations amenés par la question « *En quoi le paysage est une dimension importante pour votre territoire ?* »

En effet, dans de nombreux cas, il s'avère que c'est à travers les difficultés exprimées par les participants au questionnaire que les enjeux du paysage aujourd'hui émergent au grand jour.

On passera donc en revue les principales difficultés vécues et ressenties par les personnes et les territoires interrogés, pour faire le point sur des problèmes évidents et communs à tous, mais on sera aussi attentif à des aspects moins immédiatement visibles, mais pourtant soulignés par certaines réponses, comme causes possibles des problèmes. Connaître les causes d'un problème, c'est déjà commencer à trouver des pistes pour le résoudre.

Le paysage est encore un thème politique de second ordre.

Le manque de poids apparent face aux aspects économiques

De nombreux territoires ont le sentiment que le paysage est perçu, par leur collègues ou leurs administrés, comme un aspect marginal, un détail de la politique locale :

« Le paysage n'est pas encore perçu par les habitants comme un enjeu prioritaire : dans l'ordre des préoccupations, il vient loin derrière l'emploi, l'habitat ou la santé »

« Élément considéré parfois comme secondaire dans certains projets (difficile d'opposer des intérêts paysagers à des intérêts économiques »

« Le paysage n'apparaît pas comme une priorité »

Non seulement il représente une dépense, mais il est même pour certains l'inverse d'une chose « sérieuse » au sens où il pourrait être source d'activité économique. Le paysage peut être vu comme une dépense inutile, voire un luxe, qu'une collectivité riche pourrait seule se permettre :

« Notion bien éloignée des préoccupations économiques de la société dans laquelle nous évoluons »

« Le paysage n'est pas pris en compte comme priorité, on fait si on a des moyens, une envie, etc. pas dans le projet central »

« ... prédominance des facteurs économiques et financiers dans l'approche restreinte de ces éléments et à court terme dans les prises de décision »

Le paysage est souvent vu comme résultat de la gestion, pas comme point de départ des politiques.

Comme beaucoup voient le paysage soumis à l'économie, on pourrait penser qu'il en est le reflet, ou l'effet visible, bref, quelque chose de passif qui n'est qu'une conséquence. Il peut cependant pour certains être l'inverse, c'est-à-dire un moyen d'action :

« Les élus restent focalisés sur le domaine économique, service, habitat, principalement pour les territoires ruraux, désertifiés. Les paysages territoriaux ne sont pris en compte qu'au travers des espaces publics et des plates-bandes. Il n'est pas encore pris en compte que le paysage est un outil de gestion du territoire »

Certains n'hésitent pas à en faire un champs d'action qui a valeur égale avec les autres domaines :

« Prise de conscience par les élus que c'est un élément en tant que tel et pas le résiduel des autres actions. »

Globalement, ce ne sont pas les financements qui manquent mais la façon dont ils sont répartis

On a été surpris du faible nombre de remarques mentionnant les problèmes financiers comme difficulté majeure. Bien sûr, pour les petites communes cela reste un problème crucial et un frein, mais il en va autrement des grandes collectivités.

Des participants insistent sur le fait que le problème n'est pas un manque de moyens, mais la façon de penser qui accompagne la gestion financière. Un aménagement paysager n'est pas forcément plus cher qu'un autre :

« Le raisonnement purement économique et technique prend toujours le pas sur les approches plus qualitatives, même lorsque celles-ci n'engendrent aucun surcoût »

Par ailleurs, certains remarquent que les sources de financement existent, mais sont mal réparties : on privilégie des sites déjà protégés et gérés car pourvus de paysages exceptionnels au détriment du paysage quotidien, qui en aurait le plus besoin :

« Les financements, indispensables à tout projet d'importance, vont vers les paysages classés (de type Natura 2000, ZNIEFF, ZICO...) et pas du tout vers les paysages "ordinaires" (tout le reste, qui n'est pas identifié comme ayant un intérêt paysager). Or c'est ce paysage ordinaire qui est le plus visible et qui concerne le plus grand nombre, au niveau local. »

Pour certains participants, l'investissement en analyse paysagère est lourd et ingrat, d'autant que les résultats ne sont pas immédiats en matière de paysage :

« Un retour sur investissements seulement visible après plusieurs années ("ça coûte cher") ; les coûts aberrants des supports IGN pourtant financés à 90 % par des fonds publics ! ; le financement difficile de postes d'animateurs paysage »

La notion de paysage reste floue et doit être définie.

Le paysage est une notion trop subjective.

Il est fréquent de constater des malentendus quand on parle de paysage

Il a été surprenant de voir à quel point les participants ont directement identifié ce malentendu comme un débat théorique à résoudre. Une telle interrogation témoigne de leur investissement en temps et en réflexion.

Certains ont donc situé comme première difficulté la notion même de paysage qui faisait l'objet du questionnaire. Ils lui reprochent d'abord son sens trop flou.

« Certains ont une approche réductrice ou sectorielle du paysage, l'assimilant exclusivement tantôt à la trame végétale, tantôt à l'architecture ou encore à l'état écologique d'un milieu / La protection et la valorisation du paysage souffrent dans leur pratique du flou qui accompagne sa définition et donc sa perception »

« La notion de paysage est floue et vaste. Elle contient des dimensions naturelles et sociales »

Pour beaucoup de participants, lorsqu'on parle de paysage, chacun se comprend, et personne ne comprend de quoi parlent les autres.

Les élus, techniciens, associations, utilisent le mot et l'idée de paysage en fonction de leurs propres missions et secteurs d'intervention. Les « spécialistes » (paysagistes DPLG, ingénieurs, urbanistes, architectes...), ont leur propre définition et se croient parfois plus compétents en la matière. La population de même.

« Le paysage est une notion difficile à appréhender pour les non-initiés, qui revêt différents aspects en fonction de la sensibilité et de la culture de chacun »

« La notion de paysage est subjective et souvent liée à l'affectif »

« La perception du paysage, et de ce qu'il faudrait en faire est très différente d'une personne à l'autre ».

Le paysage est donc accusé d'être une notion « subjective », ce qu'il représente varie selon les sujets qui l'observent, comme les goûts et les couleurs en matière d'art varient selon les personnes et leur sensibilité.

« Les difficultés à définir le paysage et la subjectivité qui s'y rapporte : qu'est-ce qu'un beau paysage ? En quoi est-il historique, représentatif, pour qui ? »

Le paysage est une notion abstraite coupée de la réalité.

Pour les territoires enquêtés, souvent on ne sait pas si, en parlant de paysage, on parle du territoire réel ou de la perception qu'en ont les habitants.

Si on parle du territoire, on ne sait pas s'il s'agit du bâti, de la forêt, des cultures...

On se demande alors si le mot paysage a un sens.

Comme le mot « paysage » désigne tout en même temps, on lui reproche de ne rien désigner en particulier, d'être un mot creux. On lui reproche donc d'être trop abstrait, et, peut-être, inutile.

« Le paysage est une notion abstraite pour le grand public. Certaines personnes préfèrent les compétences plus pragmatiques, concrètes et utiles dans la vie de tous les jours ».

« Il semble que la plus grande difficulté est que la notion de paysage n'est pas une notion concrète pour un certains nombre d'élus et de personnes en général »

« [Il y a un] côté théorique de ce thème, voir élitiste, véhiculé par le milieu des architectes-paysagistes »

Il manque une définition précise du paysage²

Un territoire qui répond au questionnaire précise :

« Présentée sous le bon angle, cette notion peut être facilement prise en compte »
Que peut-on entendre par un « bon angle » pour présenter le paysage ?

« ... la difficulté de compréhension du terme paysage par les populations. Il manque pour notre institution une orientation "cadre" qui permette d'identifier un référentiel commun. »

« L'ensemble des mesures en faveur des paysages se heurte à un certain nombre de difficultés inhérentes à l'absence de définition du « paysage ».

Pour ce territoire, c'est donc une définition qui manque. Encore faut-il que la définition soit donnée dans un consensus général et diffusée de manière à être utilisée par tous de façon opérationnelle.

« Il manque pour notre institution une orientation "cadre" qui permette d'identifier un référentiel commun. »

On confond souvent paysage et environnement³

Un participant au questionnaire a souligné un problème de définition du mot paysage :

« Méconnaissance de la notion de paysage : souvent confondue avec « environnement »

A titre d'exemple, on peut rappeler que cet amalgame entre paysage et environnement apparaît effectivement à travers certaines réponses de la question traitée précédemment « *En quoi le paysage est une dimension importante pour votre territoire ?* », certains assimilent paysage et environnement :

² Il existe déjà une définition du paysage qu'il est possible d'utiliser :

Le référentiel commun existe à ce jour, ainsi que son cadre : il s'agit de la *Convention Européenne du Paysage de Florence* (2000). Une des principales tâches de la convention a été d'élaborer une définition commune de la notion de paysage, ainsi que les enjeux et les moyens de sa mise en œuvre concrète : « PAYSAGE désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et / ou humains, et de leur interrelation »

³ Le paysage n'est pas l'environnement.

Un territoire fait la remarque suivante :

« ... une perception différente qu'ont les acteurs de la notion même de paysage. Certains ont une approche réductrice ou sectorielle du paysage, l'assimilant exclusivement tantôt à la trame végétale, tantôt à l'architecture ou encore à l'état écologique d'un milieu »

Le paysage n'est en effet pas l'environnement : il est à l'interface entre les écosystèmes et les systèmes humains (aménagement, société...). C'est le thème d'approche privilégié pour gérer le rapport entre l'environnement et les habitants qui le perçoivent.

Par là, une politique qui se limiterait à l'environnement sans le paysage réduirait ses chances de réussite, car elle ne prendrait pas en compte le facteur humain autrement que comme nuisance ou source de pollution pour l'environnement.

"Faire reconnaître la notion de paysage et arrêter de confondre "aménagement du paysage" avec espaces verts et fleurissement des communes, réfléchir en termes de "grand paysage"..."

La notion de « grand paysage » est intéressante car elle montre que le paysage ne se réduit pas à tel ou tel morceau de l'écosystème (rivière, forêt...), ni à la mise en scène d'une fausse nature, mais est le territoire entier perçu dans la somme de ses rapports, y compris les réseaux humains (routes, lignes électriques, urbanisation).

« Le paysage est un élément essentiel dans nos vallées : il est la vitrine de la qualité de notre environnement » « Il est important de prendre en compte les richesses naturelles »

« Les paysages sont une dimension importante en raison de leur richesse écologique, reconnue à l'échelle nationale et européenne (ZNIEFF, sites proposés Natura 2000, inscrits et classés 1930, arrêtés de biotope) »

La notion de paysage échappe partiellement au cadre juridique

« Le paysage n'est pas une science mais une pratique, dont l'encadrement réglementaire et contractuel limité ne permet pas de disposer d'outils largement reconnus »

Tout d'abord, comme la notion de paysage est floue aux yeux de beaucoup, elle l'est aussi au regard du droit. Le fait que le paysage ne soit pas un bien comme les autres mais plutôt un bien commun et un ensemble de relations fait que les outils juridiques, n'encadrent pas encore bien le paysage.

N'ayant pas de méthode objective unique qui en ferait une technique à part entière, le paysage et sa pratique sont difficilement annexés comme phase obligatoire et réglementée au sein des opérations et projets d'aménagement.

De nombreux territoires soulignent aussi la faiblesse des documents d'urbanisme à portée réglementaire vis-à-vis du paysage, et le manque d'obligation réglementaire des documents de planifications tels que les chartes ou plans de paysage.

« Les travaux sur le paysage n'ont souvent pas de déclinaison réglementaire. Ainsi dans l'élaboration d'un projet, la notion de paysage ou de critères paysagers est trop souvent intégrée dans les dernières phases. Sa prise en compte reste trop souvent superficielle en l'absence d'éléments réglementaires pour faire du paysage un élément majeur: ainsi le volet paysager du permis de construire est absent dans le permis de lotir, superficiel dans les PDD, faible dans les PLU »

« Encore peu de corrélations entre les documents d'aménagement ou de planification et les moyens réglementaires »

Quant aux documents réglementaires en eux-mêmes, certains ne les assimilent pas à des documents permettant de réglementer le paysage, et attendent des documents d'urbanisme pleinement consacrés au paysage :

« Manque d'outils dans ce domaine, comme peut l'être le PLU, en urbanisme, le PLH en logement »

Certains signalent la difficulté de mise en application de tels documents, et entendent probablement par-là le manque de moyens coercitifs à leur disposition :

« Non respect des POS et PLU dans la réalité »

« Les lois ne sont pas encore suffisamment appliquées »

D'autres jugent pourtant que les documents existants peuvent être de bons outils, mais que leur emploi, ou la créativité des décideurs dans leurs contenus sont encore trop méconnus :

« En amont, des mesures pourtant existantes, permettant une meilleure prise en compte du paysage ne sont pas toujours utilisées (règlements des P.L.U, annexes du PLU, règlements de lotissement, cahiers des charges de ZAC) »

La notion de paysage n'a pas de valeur quantifiable⁴

Un des problèmes soulevés dans la réponse concerne le « prix » du paysage. Comme le paysage n'est pas seulement une portion de terrain vide, ni une parcelle de cadastre n'ayant qu'une existence juridique, il ne peut pas être évalué comme un « bien ».

« Le paysage n'est pas un bien comme un autre et pose de nombreux problèmes quant à sa définition, la mesure de sa valeur »⁵

En effet, on possède et on peut vendre un bien. Pour le paysage en revanche, ce statut est flou. Les végétaux des haies, friches, prairies, qui sont sur des zones ayant un statut agricole, constructible, ou inconstructible, ne sont pas répertoriés, ni soumis à un règlement précis. Ils appartiennent au propriétaire du terrain comme biens « fungibles », vivants, au même titre que les animaux domestiques. Au mieux ils comptent pour le propriétaire, encore faudrait-il qu'il y ait un marché pour qu'ils aient un « prix » (qui peut estimer le prix d'une haie autrement qu'en bois de chauffage ?)

La vue qu'offre un paysage en tant que telle n'a pas non plus - sauf exception ou site classé - un statut juridique précis, et sa valeur sentimentale varie entre les personnes.

On peut attacher de l'importance à un paysage et adapter la réglementation pour le préserver. Cela a un coût à mettre en œuvre. Mais cela ne donne toujours pas la « valeur » du paysage. Que faut-il estimer comme valeur de dédommagement s'il est détruit ? Le prix des travaux ? Mais on ne peut jamais refaire un paysage à l'identique (on ne refait pas une haie centenaire).

*« La mise en œuvre de cette notion est **difficile à évaluer** »*

⁴ Le paysage doit être un bien commun

En fait, certains soulignent cette idée essentielle que le paysage doit être considéré comme un bien commun, qu'il n'a pas de prix, est inestimable au sens où personne ne doit pouvoir le posséder sans tenir compte des autres.

*« La hausse vertigineuse des valeurs foncières menace **le maintien d'éléments du paysage, qui n'ont pas de prix**, car ils sont un bien commun de tous. Il faut avoir le courage de refuser l'utilisation des sols de constructions dont la valeur marchande croît sans cesse mais dont l'utilité paysagère est essentielle »*

⁵ On ne souligne pas assez l'aspect transversal du paysage

« Certains ont une approche réductrice ou sectorielle du paysage, l'assimilant exclusivement tantôt à la trame végétale, tantôt à l'architecture ou encore à l'état écologique d'un milieu »

Certains territoires soulignent la façon la plus utile de considérer le paysage :

« La notion de paysage contient des dimensions naturelles et sociales. Le paysage est donc une notion transversale, qui rejoint la démarche de pays »

La remarque est d'ailleurs reprise dans la Question 4 (revendications) :

« Améliorer l'information et la sensibilisation sur les paysages comme discipline de synthèse, comme résultante et donc comme conséquence d'une géographie dynamique »

Les institutions et les découpages administratifs se superposent.

La situation de superposition des entités administratives semble pour beaucoup de participants engendrer la confusion des rôles et la fragmentation des actions.

« La com com n'a pas de compétence en urbanisme, et peu de pratiques d'acquisition foncière (hormis les Zones d'activités)" ... "Le paysage est découpé selon les zones de décision institutionnelles en France »

« L'enchevêtrement des compétences rend difficile une politique d'ensemble cohérente sur un territoire »

« Le cloisonnement administratif, la superposition sans coordination des structures, la dispersion des responsabilités et des moyens »

« Une coordination difficile entre les différents niveaux de compétences et entre les projets mis en œuvre sur les territoires »

« La multiplicité des acteurs... la dilution des lieux de décision (P.L.U communaux qui n'ont pas toujours des objectifs convergents) »

Il s'agit aussi de la rivalité et des conflits d'intérêts entre l'État centralisé et les nouvelles collectivités issues de la décentralisation :

« Concurrence entre les territoires donc situation dégradée »

« Les différents services de l'État appliquent des réglementations qui prennent insuffisamment en compte les besoins des collectivités qui tentent de répondre à la demande »

« Les projets locaux sont souvent contredits par des grands projets supra qui s'imposent (routes, zones d'activités, réseaux) sans que le paysage ne pèse réellement dans l'évaluation des incidences (exemple des écrans verts et terre agricoles) »

Le paysage s'inscrit dans une échelle difficile à prendre en compte.

Un nombre important de territoires interrogés souligne un caractère du paysage : son aspect global, en termes d'espace et de temps.

L'échelle du paysage dépasse celle des territoires politiques.

« Le paysage est découpé [seulement] selon les zones de décision institutionnelles en France »,

« La dimension paysagère échappe à nos petites collectivités aujourd'hui ».

Il est vrai que le paysage, par sa réalité physique et géographique (vallée formée par une rivière, massif montagneux, secteur modelé par une agriculture commune, vignoble, bocage...) ou par sa dimension visuelle (regard vers l'horizon) peut dépasser de loin les limites administratives invisibles qui le découpe sur le cadastre ou la carte. Par conséquent, on comprend qu'il puisse échapper à la juridiction d'une commune ou d'une collectivité, juridiction limitée à ses frontières.

À ce titre, une vision englobant le paysage des territoires d'un même espace où ils sont inclus est requise.

Le paysage échappe en partie au contrôle par l'échelle de temps où il s'inscrit.

C'est encore plus par sa dimension temporelle que le paysage dépasse les cadres politiques et juridiques. « *Le paysage est en permanent devenir* » répond un des participants, c'est-à-dire qu'il est en permanence transformé, car d'une part les végétaux croissent, ou la forêt avance, d'autre part, les activités humaines le transforment vite et changent elles-mêmes dans l'histoire.

Si la vitesse propre aux éléments naturels du paysage est trop lente et se fait sur de trop longues durées pour être appréhendée, le facteur humain, lui, est jugé trop rapide par certains pour être anticipé et contrôlé :

« La facilité de transformation des paysages est trop rapide avec l'apparition et l'amélioration des outils qui permettent la mutation des territoires ».

Ce sont nos institutions et nos compétences qui sont limitées.

La difficulté réside dans l'incapacité des moyens d'analyse à saisir les évolutions lentes sur la longue durée et l'incapacité des mesures politiques à les maîtriser. Car la politique est indexée sur la durée des mandats électoraux, sur des budgets et des plans de gestions prévus sur quelques années au mieux.

« Il faudrait se projeter sur le long terme » car il y a *« contradiction avec la durée de mandat de l'élu »*.

Inscrire visions et actions dans la longue durée :

La difficulté est d'autant plus grande que c'est toute une vision sur les méthodes d'étude, de suivi et d'analyse qu'il faut changer, et que les représentations des techniciens comme des habitants ne peuvent être transformées qu'avec un travail lent de sensibilisation et de formation.

Comme le dit le proverbe, l'art est long, et la vie courte, et les effets d'une action sur le paysage ne sont pas toujours visibles à court terme, alors qu'il faudrait pouvoir saisir les longues évolutions futures, se projeter à des époques où le climat, les problèmes, les besoins et la société auront changé, alors même que le paysage sera le résultat des actions faites pour répondre aux problèmes d'aujourd'hui seulement.

"Penser globalement et à long terme : le paysage oblige à une vision systémique et évolutive".

« Il y a un manque de réflexion globale et anticipatrice des évolutions par l'évaluation d'analyse de l'impact des actions sur l'aménagement et le paysage »

Certaines réponses pointent les choses qui bloquent dans l'organisation des institutions, notamment la répartition des rôles et la prise en charge des financements :

"Les financements répondent souvent à des logiques thématiques (dues à l'organisation des services des co-financeurs), et il est délicat de proposer des projets "globaux". Ces projets se voient souvent scindés afin de pouvoir émarger à des financements".

La dernière partie de ce compte-rendu donne un aperçu des mesures possibles en termes de durabilité de la gestion.

Des processus d'urbanisation engendrent des pressions et des mutations de l'habitat incontrôlées

Urbanisations des espaces ruraux et hausse des prix

S'il est un point où les participants sont unanimes, c'est bien en ce qui concerne le processus d'urbanisation des espaces ruraux en cours aujourd'hui et visible partout en France. Pour beaucoup d'élus, cette mutation apparaît comme un processus qu'ils ne peuvent contrôler, obéissant surtout à des lois économiques et mettant en scène les transactions entre propriétaires fonciers privés et promoteurs souvent extérieurs à la localité.

- « ... pressions de promoteurs pour construire de nouvelles habitations »*
- « La pression foncière liée : - à la suburbanisation d'un territoire traversé par l'autoroute »*
- « L'extension urbaine non-contrôlée »*
- « Nous sommes confrontés à la difficulté de lutter contre les pressions foncières de plus en plus importantes. Des terrains qui se vendent à prix d'or pour l'agriculture ou l'habitat... cela pousse les agriculteurs à arracher les haies, combler les mares »*
- « La forte demande en terme de terrains à bâtir qui peut pousser certaines communes à céder du terrain en imposant peu de contraintes »*

Un aspect majeur du problème semble être la différence de moyens financiers entre investisseurs privés et collectivités :

- « Pression foncière : les élus des communes rurales n'ont pas les moyens d'y résister ou de la maîtriser »*

D'une manière générale, pour certains participants, la question du droit de regard et d'action sur le privé peut être posée, même s'ils s'en tiennent à un constat désabusé :

- "...impuissance devant la situation foncière" ; "plus de 75% appartient à des propriétaires privés".*

L'habitat pavillonnaire comme banalisation du paysage.

Pour des participants, le paysage perd sa qualité avec le pavillonnaire, au sens où il perd sa diversité :

- « Le suivisme, la tendance à avoir un habitat banalisé, sans identité »*
- « Une insuffisante maîtrise de l'urbanisation par les élus de base, lotissements de qualité insuffisante, banalisation du bâti »*
- « L'envahissement des abords de bourg par le pavillonnaire : l'habitat uniforme contraste avec les caractéristiques architecturales du bâti des villages »*
- "Recours à des architectes rattachés à des promoteurs qui ne proposent pas de plans typiques à une région"*

Les lotissements et le pavillonnaire nuisent au paysage par la déstructuration qu'ils provoquent, obéissant à la logique du cadastre et pas aux formes du paysage vu et vécu au quotidien :

- « ... **problèmes de mitage** par des constructions souvent pavillonnaires ... il existe des dérogations au RNU qui rendent caduque toute volonté politique »*

Urbanisation pavillonnaire et conflits sociaux.

Certains mentionnent les problèmes sociaux qu'entraîne l'urbanisation sauvage de leurs collectivités :

- « Faire face à un afflux de nouvelles populations à court terme »*

« Impossibilité de l'installation des jeunes agriculteurs, augmentation du prix du foncier »

Il est en effet possible que les populations nouvellement installées, en général urbaines, nécessitent de nouvelles infrastructures et de nouveaux services, que les municipalités ne peuvent pas forcément réaliser dans l'immédiat. Les nouveaux venus peuvent être les premiers mécontents dans ces cas là.

Par ailleurs, la dynamique foncière peut contribuer à paupériser une région où l'activité de production s'efface d'autant plus devant le résidentiel : des conflits sociaux, des rivalités, peuvent conduire à la division de la population en catégories séparées et ennemies.

Quelles actions pour le futur ? Propositions et revendications.

Question 4 : « Pouvez-vous formuler une ou plusieurs propositions qui faciliteraient la prise en compte du paysage dans l'action publique ? »

Proposition qui relèverait soit d'un aspect législatif ou réglementaire, soit de procédures ou de dispositions contractuelles, soit de modalités de consultation et de concertation, soit d'incitations particulières pour intégrer la dimension paysagère dans certains domaines d'action, soit de la mise en œuvre de formations et de réseaux sur le paysage ?

Question 5 : « Auriez-vous des revendications et des interpellations particulières que vous souhaiteriez exprimer ? »

En direction d'autres niveaux territoriaux, de l'Etat, de l'union Européenne, et aussi en direction de certaines catégories d'acteurs qui influent beaucoup sur l'évolution de votre territoire?

Les particularités des questions

La démarche de ces questions et leur traitement sont singuliers : revendications ou propositions, elles appellent à exprimer les deux formes de la demande sociale, négative (protestation) ou positive (esquisse de solution).

Ce sont elles qui inscrivent le questionnaire dans la démarche d'expression des acteurs locaux voulue par les Etats Généraux des Paysages.

Les Etats Généraux – toute proportion gardée – avaient historiquement la vocation de donner la parole aux représentants de tous les groupes d'intérêts du pays. Le principe était simple : la rédaction des doléances dans des cahiers, afin de préparer les séances d'échange et de dialogue auxquelles tous ne pourraient pas assister.

L'attitude des participants face aux questions

Globalement, les participants n'ont pas été très nombreux à émettre des propositions précises et fortes. Si une demande générale de changement est clairement exprimée, il y a peu de formulations de solutions pour répondre aux difficultés pourtant largement évoquées dans les questionnaires par ailleurs. Peut-être l'isolement des réponses explique-t-il cette situation. La mise en réseau des difficultés et des bilans entre participants serait peut-être le cadre qui manque pour permettre la libre élaboration de propositions communes.

Demandes et propositions en matière de sensibilisation et de formation

Une grande majorité de participants demande qu'il y ait davantage de sensibilisation. Ces demandes ne concernent pas que les opérations à destination du grand public, mais aussi en direction des élus, techniciens, et professionnels de l'aménagement.

Concernant le grand public, l'insistance est portée sur la sensibilisation en milieu scolaire, grâce à des visites ou des interventions en classe, mais aussi plus radicalement par l'intégration de la question des paysages dans le programme scolaire et les manuels. L'objectif n'est pas de toucher seulement les enfants, mais avec eux et à travers eux également les parents.

Les moyens déjà bien connus sont mentionnés, tels que visites, expositions fixes ou itinérantes, publication de plaquettes ou d'ouvrages de sensibilisation.

Mais les publications que certains participants jugent les plus aptes à faire connaître et valoriser le paysage sont les guides et manuels pratiques, capables de transformer le public en acteur efficace de la gestion du paysage.

L'utilisation de l'événementiel est suggérée, sous des formes qui vont au-delà de la simple exposition, par exemple l'idée de créer des fêtes du paysage, à date régulière.

Comme autre politique de sensibilisation à long terme, certains lancent l'idée de créer des labels « paysage » à la manière des labels « ville fleurie » pour inciter les collectivités à l'excellence en matière de paysage.

Globalement, c'est le double emploi de l'explicatif et de l'appel à l'émotion qui est suggéré. Certains n'hésitent pas à vouloir interpeller, et montrer à leurs administrés des modélisations de leur territoire futur dans l'état où il sera si rien n'est fait en faveur de la préservation des paysages.

Une plus grande utilisation des médias est demandée, par exemple avec l'élaboration de spots publicitaires locaux sur le paysage.

Beaucoup déplorent la rareté des postes d'animateurs chargés du paysage et voudraient davantage de moyens pour en créer.

En matière de formation, pour les élus, les techniciens et les professionnels, certains participants prônent le système du voyage d'étude sur des sites à la politique paysagère exemplaire.

Mais le problème est aussi de fournir des outils clairs pour agir, et des réponses signalent le besoin de simplifier les zonages et les mesures existantes pour mieux les faire comprendre.

Demandes et propositions en matière de coopération entre acteurs et échelles variés du territoire

On remarque de façon flagrante que les participants déplorent largement la perte de temps et d'efforts engendrée par les problèmes de coordination entre collectivités, administrations ou territoires, ou entre les différentes échelles de décision. D'une manière générale, il n'y a pas assez de contacts entre territoires voisins et entre territoires éloignés mais confrontés aux mêmes difficultés ailleurs en France.

Ils sont donc très nombreux à souhaiter la mise en réseau des expériences aux échelles locale, nationale et internationale.

Cette demande se porte beaucoup vers les collectivités, en particulier l'échelle intercommunale, jugée assez bien adaptée pour appréhender le paysage, réunir les acteurs locaux, gérer la répartition de l'urbanisation. Certains voudraient donner aux communautés de communes une vraie compétence d'organisation paysagère.

Mais la demande de mise en réseau concerne aussi les rapports entre collectivités et professionnels. Les participants trouvent qu'il y a un trop grand écart entre eux, et proposent d'y remédier par exemple en associant les professionnels à l'élaboration des documents d'urbanisme, ou en créant des groupes de travail ou de conseil qui incluent les professionnels.

Autres acteurs à inclure dans un réseau : la société civile et le monde associatif devraient être impliqués dans les projets. La mise en place de groupes « paysage-citoyens » est proposée pour confronter les représentations des habitants avec les spécialistes, et pas seulement pour les phases d'étude, mais pour l'engagement et la concrétisation des projets.

Enfin, le rapport entre espaces urbains et ruraux doit selon certains faire l'objet d'une plus grande attention. Il faudrait trouver des systèmes de péréquation entre les deux pour que les collectivités rurales puissent agir elles aussi.

Bien sûr, les détails restent à préciser. Qui mettre en réseau ? Faut-il par exemple privilégier les rapports « horizontaux » en faisant communiquer des collectivités de même taille et de même nature avec leurs alter-egos ailleurs en France, sur la question du paysage ?

Ou faut-il insister sur les rapports « verticaux » d'emboîtement des échelles, en favorisant les échanges entre communautés de communes et pays les englobant, entre pays et départements ou régions par exemple ?

Demandes et propositions de politique financière

Les territoires sont nombreux à déplorer le manque de moyens financiers, en particulier la diminution de l'assistance de l'Etat. Cependant, peu de propositions pour y remédier sont avancées, si ce n'est l'idée de taxe pour financer le paysage. La suggestion d'instaurer plus

d'incitations financières, sous la forme de crédits d'impôts surtout, et avancée par beaucoup de réponses.

Demandes et propositions de modification du domaine réglementaire

Une majorité de participants souhaitent voir davantage le paysage inséré dans les documents réglementaire. Ils ne font parfois que rappeler ce que la loi impose déjà, mais qui n'est apparemment pas toujours mis en œuvre et respecté.

La consultation obligatoire de personnes compétentes en paysage pour tout projet public ou même pour tout permis de construire revient souvent dans les demandes. Certains voient ce rôle dévolu aux CAUE. L'abaissement de la surface minimum de construction pour le recours obligatoire à un architecte est une mesure radicale proposée allant dans ce sens.

Demandes et propositions en matière d'intégration paysagère

Nombreux sont les territoires interrogés qui déplorent le manque d'effort des lotisseurs en matière d'intégration. Les cibles systématiquement dénoncées comme coupables et devant être encadrées davantage sont les zones d'activités. Certains proposent l'aménagement systématique de zones tampons pour les masquer. D'autres suggèrent l'instauration d'un pourcentage reversé pour garantir leur intégration, à l'image du pourcent autoroute qui existe déjà.

D'une manière générale, l'incitation à l'intégration est prônée sous forme positive (aides financières) ou négative. Des participants envisagent en effet l'hypothèse de surtaxes imposées aux matériaux ou couleurs ne s'intégrant pas à l'architecture typique locale. Pour sensibiliser à cette question, certains enfin suggèrent la création de labels de qualité paysagère distinguant les villages bien intégrés, comme il existe des labels villes fleuries.

Synthèse générale

LES NOUVEAUX CHAMPS DE REFLEXION

Ce sont des visions et des actions nouvelles que le questionnaire des États généraux des paysages a cherché à recenser.

L'expérience des politiques locales du paysage ces dernières années, et les propositions qui en émergent permettent aujourd'hui de cerner des thèmes d'approche pertinents au sein de ce regard transversal et global sur le territoire qu'est le paysage.

À travers les réponses au questionnaire, mis à part les réponses aux questions précises qui ont été posées, et leur regroupement en grandes tendances similaires, réponses qu'on a analysées en détail dans ce compte-rendu, se lisent des thèmes qui reviennent spontanément dans les réflexions des participants. S'ils ne se voyaient pas forcément à première vue à la lecture des réponses prises isolément, ils apparaissent comme majeurs à l'échelle de l'ensemble des réponses.

Beaucoup de réponses au questionnaire ont esquissé la réflexion sur ces axes d'approche généraux, parfois simplement dans leur manière de s'exprimer, mais c'est avec l'effort collectif des réponses de tous les participants qu'ils s'affinent et prennent la dimension d'un vrai débat à poser.

On expose ces quelques grands thèmes ici, en espérant que les participants qui les ont abordés y reconnaîtront leurs problèmes et leurs interrogations.

Recentrer l'attention sur les mutations urbaines qui changent et détruisent les paysages.

« [Il faut] communiquer sur l'image future du territoire si rien n'est mis en œuvre pour contrecarrer les tendances lourdes qui s'opèrent en matière d'artificialisation et de consommation de l'espace »

(Un responsable du PNR Haut Languedoc)

C'est dans ces termes alarmants que s'exprime un participant au questionnaire à propos des mesures de sensibilisation à prendre. On peut rappeler que les États Généraux des paysages où s'inscrit ce questionnaire ont été lancés suite à l'appel de la fédération des Safer sur le thème « La fin des paysages ? ».

Toute la démarche actuelle de discussion et de rassemblement autour des États généraux est donc en partie issue du constat que l'urbanisation sauvage est LE problème majeur du paysage.

De tous les problèmes évoqués dans les réponses, beaucoup peuvent être résolus et les propositions données vont dans ce sens. Mais le problème de l'urbanisation incontrôlée des espaces ruraux et périurbains est celui que les participants présentent unanimement comme le plus délicat et le plus compliqué dans son processus.

Il semblerait que ce soit là une cible vraiment commune à tous les territoires. Attention cependant : les participants ne désignent pas seulement les promoteurs et les lotissements : les remarques vont au-delà pour désigner une situation induite par l'organisation politique et économique actuelles, et certains n'hésitent pas à porter la question sur le terrain de l'idéologie en dénonçant là un modèle de vie qu'il faut changer.

Mutations urbaines et pressions foncières sont-elles sources de conflit ?

Comme on l'a vu dans la partie consacrée aux difficultés rencontrées par les gestionnaires en matière de politique paysagère, les participants sont nombreux à dénoncer les effets pervers de la pression foncière et des aménagements qui en découlent.

« Expansion périurbaine très forte, avec une explosion des coûts du foncier dans une problématique relativement nouvelle de lien entre bourg ancien et périphérie récemment urbanisée, avec ou non le savoir-faire pour gérer ce lieu »

« L'avancée des territoires urbains sur le milieu rural et la consommation du territoire (paysage) pose un problème pour les territoires ruraux placés à la périphérie d'agglomération »

Ils peuvent évoquer directement les conflits sociaux possibles issus d'une telle situation :

*« Faire face à un afflux de nouvelles populations à court terme »
« Impossibilité de l'installation des jeunes agriculteurs, augmentation du prix du foncier »*

Une grande fermeté vis-à-vis des lotisseurs.

Certains élus et responsables publics s'expriment avec une grande fermeté, et l'on voit dans les termes employés que le problème pourrait prendre une tournure plus dure :

*« Alerte aux lotisseurs, imposer une constante réglementaire »
« Revendication auprès des promoteurs privés qui proposent des types d'habitation catalogue... n'intègrent pas la gestion globale (visuelle) d'un village lors de leurs projets »*
Au-delà de la protestation, certains sont favorables à des mesures juridiques strictes pour encadrer de force les aménagements :
*« Obligation d'une prise en compte des principales recommandations dans les documents d'urbanisme" / "Obligation pour tous les maîtres d'ouvrage de consulter les CAUE ou autres structures conseils lors d'aménagements ayant un impact sur le paysage »
« Obliger, avant toute définition d'un projet d'aménagement ou de construction important, à une consultation de compétences au moins dans les territoires PNR /
Abaisser le seuil de surface minimale construite imposant le recours à l'architecte »*

La crise s'exprime par la remise en question des intérêts particuliers

Outre les lotisseurs et les professionnels, des réponses déplorent l'attitude et les pratiques d'indifférence des simples particuliers en matière d'impact paysager. On voit là que le problème n'est pas seulement inhérent à un corps de profession (les promoteurs immobiliers ou les architectes), mais à l'attitude de leur clientèle également.

Ainsi, certains soutiennent des mesures restrictives précises à imposer à chaque habitant :

*« La consultation obligatoire de personnes compétentes en matière de paysage lors de l'instruction de tout permis de construire »
« Renforcer le volet paysager des permis de construire »
« Intégrer le traitement paysager dès la conception des lotissements, contribuer au maintien des caractéristiques de l'habitat local, proposer un accompagnement paysager aux propriétaires lors du dépôt du permis de construire »*

Au-delà des moyens réglementaires, d'autres participants déplorent un état d'esprit général qu'ils voient comme cause du problème : le traditionnel égoïsme.

« Une politique paysagère est d'intérêt général et il est dommage que les intérêts particuliers puissent faire obstacle »

Il est utile de souligner qu'une telle remarque semble s'inscrire dans l'esprit républicain présenté par exemple par J.J. Rousseau comme la prise en compte de l'intérêt général plutôt que la simple somme des intérêts particuliers.

Des territoires placent d'ailleurs d'emblée le débat dans un champs nettement politique, sous la forme d'une certaine remise en question de la souveraineté de la propriété privée, en suggérant une action en faveur de l'intérêt général :

« Faciliter les procédures d'intervention des collectivités sur le domaine privé pour assurer la restauration du patrimoine paysager »
« Entamer une réflexion d'ordre juridique pour promouvoir une "dose" plus importante d'intérêt collectif face aux blocages de certains privés »
« La sempiternelle propriété privée qui est souvent opposée à des objectifs et opérations d'intérêt collectif »

Un problème économique avant tout

On peut rapporter ici quelques réponses qui situent la cause du problème à un niveau essentiellement financier : manque de pouvoir face à l'argent, ou manque d'argent.

« Pression foncière : les élus des communes rurales n'ont pas les moyens d'y résister ou de la maîtriser »

Certains pensent que la qualité a un coût, et que si on supprimait ce coût, la prise en compte du paysage serait facilitée :

« Inciter et organiser le recours à l'architecte paysagiste dans les projets privés. Créer des coopératives d'architectes à l'intention des publics à petit budget »

Pour certains, le problème est idéologique et social.

En fait, certaines réponses orientent l'attention vers le fait que l'urbanisation incontrôlée est un phénomène social complexe qui ne peut être changé qu'en contribuant à changer le modèle de vie et d'habitat recherché et valorisé par un grand nombre de personnes aujourd'hui.

« ... mettre en lumière la contradiction de la société de consommation ("le besoin du pavillon individuel" et le « besoin d'espaces préservés ») »
« Savoir renoncer à un progrès dans les structures architecturales modernistes qui, certes, ont leurs valeurs mais dont l'excès d'utilisation peut casser définitivement le paysage hérité du passé »

Quelles réponses à la demande d'intégration paysagère ?

Le constat de la progression apparemment incontrôlable des lotissements, du mitage urbain, du morcellement des paysages par les aménagements soulève une question nécessairement liée à ce constat, exprimée à travers un terme, qui ne va pas sans ambiguïtés : « l'intégration ».

A travers un très grand nombre de réponses, la notion d'intégration dans le paysage apparaît comme un souci croissant mais qui pose bien des questions, puisque cela remet en cause toutes les dimensions de la gestion : juridique, opérationnelle, technique.

Les territoires interrogés revendiquent l'intégration paysagère pour répondre à leurs difficultés de gestion paysagère.

La question de l'intégration est principalement soulevée au chapitre des difficultés de gestion. Voici quelques exemples :

Question 2 : *A travers votre expérience, quelles sont les difficultés qui font obstacle à une meilleure prise en compte du paysage ? .*

« Les professionnels privés de l'aménagement influent directement sur l'évolution du paysage. L'intégration des enjeux paysagers dans leurs productions est très hétéroclite et nécessite une sensibilisation »
« - Conflit intérêt particulier, intérêt collectif
- Problème de la standardisation de l'habitation, pas de demande d'intégration

- pression immobilière »

« L'intégration est encore perçue comme une contrainte qui va engendrer des surcoûts importants. Lors d'opérations d'aménagement, les économies se font souvent au détriment de la qualité paysagère et architecturale et de l'intégration des bâtiments et des aménagements dans le site »

« La pression urbaine. Les demandes en logements avec tous les besoins en équipement qui en découlent ne sont pas toujours réalisés avec autant de réflexion qu'il serait nécessaire pour la prise en compte des paysages et l'intégration du bâti »

« L'intégration paysagère ne vient qu'en dernier: il faut voir comment sont confectionnés les notices d'intégration dans les demandes de permis de construire »

« Obligations à imposer en matière d'intégration paysagère et urbaine en direction des porteurs de projets de lotissement »

Les aspects du paysage et la question de l'intégration.

A travers les réponses des participants, se dessinent les éléments qui suscitent la prise de conscience que l'intégration paysagère est une politique nécessaire. Ces éléments, s'ils paraissent divers, se retrouvent très vite être toujours les mêmes à poser problème. Il s'agit d'infrastructures, de bâtiments fonctionnels, mais aussi de maisons individuelles ou de « détails » apparemment anodins.

« Des plans départementaux devraient exister pour lister les territoires à protéger et interdire les implantations d'éoliennes de 150m de haut, les lignes à haute tension, les carrières... »

« Difficultés à faire déplacer des lignes haute tension traversant la zone »

« La prolifération des panneaux publicitaires aux abords des zones agglomérées »

« L'envahissement des abords de bourg par le pavillonnaire : l'habitat uniforme contraste avec les caractéristiques architecturales du bâti des villages »

« ... critères obligatoires... rénovation des façades, meilleure intégration des zones d'activité dès leur création »

« Des modes de vie "urbains" qui banalisent le paysage sans qu'il y ait une réelle prise de conscience (lotissement - thuyas - bitume) »

« La mise en place d'une charte paysagère: Au niveau architectural; intégration paysagère des bâtiments agricoles »

Les exemples d'éléments cités ne sont pas forcément les aménagements de grande ampleur susceptibles de gêner la vue du fait de leur échelle. S'ils sont cités (pylônes, hangars), il est également question de l'habitat et du « mobilier » artificiel ou végétal.

Ce qui est commun aux thuyas (alors qu'on valorise habituellement les végétaux en matière de paysage), aux panneaux, aux lotissements, c'est qu'ils sont à la fois visibles, standardisés, étrangers au paysage ou au bâti local, et qu'ils déstructurent l'espace.

Le thuya est un arbre acclimaté au début du siècle et planté partout en Europe : il ne signale aucun pays ou lieu précis.

Les panneaux sont faits pour être vus, et ils le sont davantage que les points de repères et emblèmes propres au site (clocher, arbre remarquable...).

Les lignes électriques, les zones d'activités « implantées » dans les espaces ruraux, les lotissements, répondent à des logiques extérieures au lieu concerné, ce qui fait que leurs concepteurs ne tiennent pas compte des trames existantes et que l'espace est morcelé, le passage empêché, la vue bouchée.

L'« uniforme » cité par un participant est le résultat de deux éléments : le fait que l'aménagement fonctionnel a toujours le même aspect, et le fait que la structure d'un lieu, sa forme, soit détruite ou rendue informe par les aménagements.

Le problème est donc à la fois esthétique (l'apparence des aménagements n'est pas travaillée), fonctionnel (un espace déstructuré fonctionne mal) et identitaire (les habitants ne reconnaissent plus leur paysage, les habitants actuels ont le même paysage que n'importe où ailleurs, alors pourquoi s'investiraient-ils dans la vie locale ?)

La « qualité » paysagère en question : le respect des différences.

« Revendication auprès des promoteurs privés qui proposent des types d'habitation catalogue ... n'intègrent pas la gestion globale (visuelle) d'un village lors de leurs projets »

« Sensibiliser, former : les pépiniéristes / horticulteurs (pour diversifier les plantations dans les jardins privatifs, haies variées, fruitiers régionaux), - les architectes et prescripteurs (s'intégrer sans pasticher) - la population (le caractère de notre région), - les élus »

Le paysage quotidien n'est pas un paysage banal, c'est un paysage diversifié.

La qualité paysagère peut s'entendre de façon plurielle : LES qualités (variées) d'un paysage font LA qualité paysagère ?

Les mesures prises ou proposées par les participants en matière d'intégration paysagère.

« Intégration paysagère et environnementale des nouveaux lotissements, fonds pour la restauration des façades et murs traditionnels, mise en valeur de sites naturel »

Mesures de masquage :

« Zone paysagère tampon autour de chaque zone commerciale. Pour améliorer l'aspect esthétique et amortir les nuisances éventuelles" + "incitation pour la plantation de haies après intervention d'un expert »

Rationalisation du rapport qualité / prix / intégration :

« Journée d'information visant à promouvoir l'architecture locale mettant en avant des projets exemplaires sur le rapport prix / intégration" ... "aide juridique et / ou technique pour les élus des communes rurales »

Labellisation :

« A l'image des "villages fleuris", créer des concours "qualité paysagère" dans les communes et territoires »

Mesures juridiques et financières :

« Introduire le critère d'intégration paysagère et de recours à un professionnel qualifié en matière de paysage pour l'attribution d'aides publiques »

« Pourvoir une dotation spécifique pour l'intégration paysagère »

« L'intégration des infrastructures et l'aménagement des bourgs est au centre de la politique du cadre de vie, de l'habitat et du développement agricole. Ces dimensions sont intégrées à notre Plan Paysage »

« Charte de qualité des zones d'activité (...) proposer des orientations aux aménageurs et aux entrepreneurs dans le sens d'une meilleure intégration paysagère »

Mesures d'adaptation à l'esprit du lieu : son histoire, ses formes, ses couleurs :

« Sensibilisation à l'importance de la restauration du bâti ancien et à l'intégration du bâti neuf dans le paysage... organisation de balades paysagères pour expliquer l'évolution du paysage »

« Demander une étude et des conseils d'intégration en termes de coloris, de matériaux... matériaux de toiture respectant la tradition locale »

« Action ponctuelle de sensibilisation concernant l'usage des matériaux locaux dans la construction à destination des professionnels, des élus et des techniciens concernés »

L'intégration comme projet commun à tous les acteurs et tous les secteurs.

Au-delà de l'adaptation ou l'insertion d'un projet d'aménagement à son site (homogénéité de style, de formes, d'échelle...), les participants au questionnaire utilisent le mot et le verbe « intégrer » pour désigner autre chose aussi.

Parmi les réponses, on relève :

« Meilleure intégration de l'action agricole comme vecteur du maintien du paysage rural. Comment concilier de besoin d'acteurs locaux pour l'entretien et la PAC ? »
« Revendication auprès des promoteurs privés qui proposent des types d'habitation catalogue ... n'intègrent pas la gestion globale (visuelle) d'un village lors de leurs projets »
« Intégrer la notion de paysage dans les actions de formation des acteurs économiques »
« Organiser des formations, des voyages d'étude à destination des élus, des techniciens... intégrer la question des paysages dans les programmes scolaires »

Ces revendications, issues de difficultés rencontrées sur le terrain, vont dans le sens des recommandations de la Convention Européenne du Paysage, qui emploie le terme d'intégration :
« Chaque partie s'engage : 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 »
(Convention Européenne du Paysage, article 5.d)

L'intégration paysagère : l'abandon des logiques individuelles

Un responsable du Parc Naturel Régional du Livradois Forez a bien exprimé le problème dans sa réponse à la question 2 :

« La prise en compte du paysage suppose l'abandon de logiques et de pratiques individuelles, cloisonnées, des différents acteurs de l'aménagement »

A travers une telle remarque, on réalise que l'intégration dans le paysage, c'est aussi et d'abord intégrer les points de vue et le travail des autres dans chaque projet. Cela revient en fait à la concertation et au dialogue entre professionnels différents, intérêts privés et intérêts publics.

Intégrer, c'est concevoir un projet adapté au paysage alentour, mais c'est aussi arrêter de concevoir seul dans les limites juridiques d'une parcelle en ignorant ce qui se passe autour, et surtout les conséquences extérieures du projet conçu.

Pour prendre en compte l'extérieur, il faut travailler avec ceux qui ont en charge les territoires extérieurs au projet. Cela vaut autant pour le particulier qui dépose son permis de construire que pour le promoteur qui lotit un terrain qu'il a acheté.

Le second sens de l'intégration est donc d'intégrer, de réunir les métiers et champs de compétence concernés même s'ils paraissent au départ n'avoir rien à faire entre eux.

Sur un territoire, c'est le paysage qui réunit les corps de métier, les responsabilités et les mandats différents. Sans cela, il risque d'y avoir conflit ensuite : les ruptures dans le paysage sont le signe visible des ruptures et conflits sociaux possibles.

L'intégration sociale par le paysage

L'intégration n'est pas à entendre seulement comme façon de masquer le bâti et de minimiser les impacts esthétiques ou symboliques sur le paysage. Si le changement du paysage local dû à de nouvelles habitations ou constructions ne choque pas les habitants en place, si les liens entre nouveaux et anciens quartiers existent et permettent des contacts, des dialogues, ou si un nouveau lieu créé pour l'ensemble de la population et pas juste pour un certain type d'habitants, c'est la paix sociale qu'on garantit.

Les territoires enquêtés semblent avoir saisi cet enjeu capital de l'intégration paysagère comme intégration sociale :

« La principale difficulté est liée au foncier. À cause du morcellement et à cause de la pression foncière. Les espaces et le paysage deviennent une source de conflits entre un monde agricole qui cherche à survivre face à un tourisme consommateur d'espace »

« Le paysage est une des ressources territoriales permettant de construire, de participer à la construction identitaire du territoire des Hautes-Combes: combes - dolines - tourbières - pelouses sèches constituent une spécificité du territoire dans laquelle les acteurs (habitants - élus - touristes) s'identifient grâce au visuel » 37

« Le paysage est la dimension d'équilibre de la ville, celle du cadre de vie, celle du bien vivre et celle de la solidarité entre les habitants »

« Un élément de sensibilisation collectif, de partage, et emblématique »

Quel apport du paysage dans une gestion durable ?

La convergence des réponses vers le « durable »

La réflexion des participants au questionnaire sur l'inscription du paysage dans le long terme a été présentée en question 2 « *A travers votre expérience, quelles sont les difficultés qui font obstacle à une meilleure prise en compte du paysage ?* ».

Rappelons quelques-unes des réponses :

« ... Manque de réflexion globale et anticipatrice des évolutions par l'évaluation d'analyse de l'impact des actions sur l'aménagement et le paysage »

« Penser globalement et à long terme : le paysage oblige à une vision systémique et évolutive »

«... se projeter sur le long terme » car il y a *« ...contradiction avec la durée de mandat de l'élu »*.

La prise de conscience que les formes de politiques actuelles de nos institutions ne sont pas taillées « à la mesure » du paysage et de sa durée, ainsi que le souci du futur, constituent un premier point de rencontre avec le thème actuel du « durable ».

Autre point de rencontre avec le « durable » : l'expression, dans les réponses, d'un souci pour l'environnement et la conscience que celui-ci est lié au paysage.

C'est ce que montre la question 1 « *En quoi le paysage est une dimension importante pour votre territoire ?* », les questions 3 et 4 « *Pouvez-vous formuler une ou plusieurs propositions ... ?* » « *Auriez-vous des revendications... ?* » :

« Le paysage est un élément essentiel dans nos vallées : il est la vitrine de la qualité de notre environnement » (Question 1)

« Les paysages sont une dimension importante en raison de leur richesse écologique, reconnue à l'échelle nationale et européenne (ZNIEFF, sites proposés Natura 2000, inscrits et classés 1930, arrêtés de biotope » (Question 1)

Le lien à l'environnement peut aller jusqu'à la mise sur un pied d'égalité des thèmes paysage / environnement :

« Imposer la rédaction d'un "volet paysager" ou "développement durable" dans les programmes de marché public de travaux » (Question 3)

Association explicite du paysage au thème du « durable » :

« ...Une attention particulière aux paysages de notre territoire à travers un environnement harmonieux pour un développement durable ; (...) renforcement de la prise en compte de l'environnement et des paysages dans les activités économiques » (Question 1)

« Le Pays va dans le sens du développement durable qui est de concilier développement économique et social et protection de l'environnement » (Question 3)

« Paysage et développement durable: mise en valeur des paysages le long d'itinéraires favorisant les déplacements doux (piéton, cycle, train...) pour inciter à les emprunter (plans de déplacement doux et paysage) » (Question 4)

Quelle mise en relation entre politique paysagère et politique de développement durable ?

Le développement durable étant avant tout une vision économique et de développement humain, rappelons les réponses qui associent le paysage à une ressource économique :

« Nécessaire que les perceptions et les mentalités puissent évoluer ... Cette évolution pourrait intervenir à travers la prise de conscience que le paysage représente aussi un atout, une force pour l'attractivité d'une commune ou d'un territoire et qu'il peut être responsable à part entière de retombées économiques »

« Le paysage a une dimension fondamentale en tant que "fond de commerce" pour l'accueil de nouveaux habitants, nouvelles entreprises et touristes »

« Le paysage est une Valorisation des ressources naturelles »

« Intégrer le paysage comme source de profit indirect (Tourisme par exemple) »

Curieusement, si les participants dans les questions d'opinion se prononcent en faveur du développement durable lié au paysage et emploient beaucoup le terme, peu d'entre eux proposent des mesures concrètes mettant en relation politique du paysage et politique du développement durable.

Seuls quelques-uns voient le paysage comme un ressort possible du développement dit durable :

« Le financement du développement durable des villes devrait comporter un fond destiné à mettre en œuvre la fonction paysage en la faisant échapper aux lois, et aux contraintes du marché »

« L'environnement n'est pas perçu comme rentable, donc, pour rendre cette question paysagère plus intéressante, on pourrait se demander quels sont les atouts autres que visuels et esthétiques d'un paysage pour un territoire. Comment cela est-il mesurable ? »

Bien sûr, il ne suffit pas que le paysage soit mis au service de l'économie pour qu'il devienne ainsi facteur de développement « durable ».

Au contraire même : l'exploitation économique d'un paysage (touristique par exemple) peut détruire celui-ci, l'épuiser comme source de profit, si elle ne s'accompagne pas d'une gestion paysagère.

Paysage et développement durable doivent être compatibles

Les participants ont rappelé la confusion fréquente entre les thèmes :

« Méconnaissance de la notion de paysage : souvent confondue avec "environnement" ».

Étant deux approches « globales », certains les voient sur un pied d'égalité :

« Intégrer les paysages dans toutes les politiques à l'instar du Développement durable »

D'autres en revanche soulignent qu'il peut tout à fait y avoir antagonisme d'intérêt entre eux et entre leur application. Il faut donc sûrement préciser les modalités de leur rapport.

« Faire attention que certaines politiques a priori louables d'un point de vue environnemental ne viennent pas contrecarrer les efforts des uns dans la préservation du paysage (exemple biocarburants, colza, blé éthanol...) pour les objectifs de Kyoto 2020, mais quid de l'élevage bovin, laitier, des haies ? »

Vers le paysage durable : un projet commun où respect de l'environnement et « respect de l'environnant » doivent se rencontrer

« Le paysage, par le pôle environnemental, social et économique qu'il joue, est une composante importante du développement durable. Aujourd'hui, c'est cette approche globale qui doit être poursuivie dans l'action publique. Toute mesure visant à mieux prendre en compte le paysage devrait donc être intégrée dans une démarche plus large de développement durable, et ne pas être considérée de manière isolée »
Syndicat mixte du Massif des Alpilles.

Comme des participants l'ont rappelé dans la question 1, le paysage n'est pas l'environnement. Ce que les représentants du Massif des Alpilles expriment ici nous rappelle aussi que le « développement durable » ne se réduit pas à la protection de l'environnement. Tout comme le développement durable veut concilier l'humain au naturel, le paysage, d'après la définition de la Convention de Florence, est l'interrelation des facteurs humains et naturels. Le paysage est donc le lieu de convergence des problématiques du développement dit durable.

Il semble donc possible, dans cette optique, de gérer l'environnement de façon durable qu'en y entrant par le paysage : sans associer les projet humains d'aménagement et les valeurs esthétiques ou identitaires du paysage à une politique de l'environnement, quelle population soutiendrait une telle politique ?

Penser global, agir local

L'exemple du lotissement environnemental et paysager de Forges

Forges, dans la Région d'Angers, est une petite commune de 200 habitants faite de hameaux sans vraiment de centre bourg. Soumise à une forte demande de construction par les particuliers, la commune a souhaité s'étendre pour infléchir sa courbe démographique. Mais elle voulait conserver son paysage caractéristique, favoriser la mixité sociale, et s'inscrire dans une démarche de respect environnemental (double approche AUE – HQE : Approche Environnementale de l'Urbanisme, Haute Qualité Environnementale).

Le travail a été mené avec un cabinet de paysagiste-urbaniste, l'ADEME, et en partenariat avec la DDE et le CAUE locaux.

La trame urbaine et le paysage du village étaient caractérisés par la présence d'anciens murs de clôt, de vieux arbres de verger, d'un habitat traditionnel groupé le long de la rue.

Un premier projet de lotissement prévoyait 23 parcelles de grande taille avec maisons individuelles sur la surface d'un grand clôt ruiné au centre du village. Un tel projet aurait doublé la taille du centre de village, imperméabilisé une partie des sols, provoqué la destruction des anciens arbres et du clôt, dénaturé le paysage typique avec un bâti très différent des formes locales.

L'application des normes HQE a été liée à l'étude paysagère pour remplir avec les choix urbanistiques et architecturaux les plus simples possibles le plus d'objectifs des deux problématiques à la fois.

Les solutions retenues ont été les suivantes :

- Groupement compact des nouvelles habitations le long de l'ancien mur de clôt, de façon à reconstituer la trame du village rue.
- De fait les maisons groupées optimisent le solaire passif et minimisent les pertes de chaleur.
- Un système de chauffage bois commun est rendu possible.
- Les maisons ne sont pas toutes orientées de la même façon, ce qui permet de les agencer pour qu'elles ne se fassent pas d'ombre, en particulier sur leur façade nord.

- De grandes surfaces de terrain sont laissées libres et on n'en enlève pas les anciens arbres existants. La biodiversité locale est respectée.
- Ces espaces libres permettent l'implantation de voies protégées pour les piétons et les vélos.
- L'eau, récupérée à la parcelle, peut s'infiltrer sans être rejetée aux tuyaux d'évacuation et peut servir aux besoins domestiques (arrosage).
- On analyse les formes du bâti traditionnel pour en inspirer le dessin des nouvelles habitations.
- Les nouvelles habitations sont de types variés et correspondent à des besoins et des représentations variés. Une mixité sociale et donc rendue possible.

Ces mesures sont fixées sous la forme d'un règlement de lotissement et font l'objet de conseils et préconisations aux maîtres d'œuvre et d'ouvrage.

Trouver des instances et des actions qui garantissent l'engagement d'une politique paysagère dans le long terme

« L'Etat se désengage financièrement, les régions et départements ne compensent pas, l'aide européenne s'étiolle, OR une politique paysage sous-entend la durabilité »
« Une vraie politique paysagère demande du temps et de la pérennité des actions, d'où la nécessité d'une réelle réappropriation de tous »

La contradiction d'une volonté de politique au long terme, sur un phénomène « lent » comme le paysage, avec la durée des mandats et des financements, pose la question de savoir quelles instances ou quelles mesures peuvent pallier l'aspect éphémère des décisions en matière d'aménagement.

Il est vrai qu'on dispose de l'exemple des Parcs naturels régionaux, dont la politique paysagère s'exerce depuis plus de vingt ans avec une grande continuité. Le principe de la Charte n'y est pas étranger : établie entre des acteurs divers et renouvelée par eux, elle acquiert une longévité qui va au-delà du temps d'action d'un seul acteur.

On peut espérer voir le même effet se produire avec les Chartes paysagères des collectivités nouvelles.

« La mise en place prochainement d'un « conseil des sages » regroupant les principaux responsables gestionnaires des paysages (services de l'Etat, professionnels de la vigne et du vin, INAO, élus communautaires) est un exemple de mode de gestion assez rare. Ce "conseil des sages" sera appelé à donner son avis sur tout projet touchant au paysage (Plantation de vignes, d'arbres, réhabilitation d'immeubles, construction nouvelle) »

L'exemple d'un comité, s'il est nouveau quant au paysage, n'est pas une aberration dans nos institutions : il existe pour les parcs nationaux des conseils d'experts constitués de scientifiques et d'acteurs locaux.

De même, dans un autre champ de compétence, en matière d'éthique médicale, l'État a mis en place un Conseil national d'éthique dont les membres sont nommés, et des conseils régionaux élus par les services hospitaliers.

TERRITOIRES AYANT REPONDU A L'ENQUÊTE

Départements

COMMUNAUTE DE COMMUNES

| | |
|----|---|
| 01 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de MONTREVEL EN BRESSE |
| 01 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de CHALARONNE CENTRE |
| 02 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du PAYS DE LA SERRE |
| 02 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du CANTON D'OULCHY LE CHÂTEAU |
| 02 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du VERMANDOIS |
| 08 | COMMUNAUTE DE COMMUNES ARDENNE RIVES DE MEUSE |
| 08 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de l'ARGONNE ARDENNAISE |
| 11 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du CHALABRAIS |
| 16 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de BRACONNE CHARENTE |
| 26 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du VAL DE DROME |
| 28 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de L'OREE DE CHARTRES |
| 33 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de la JURIDICTION DE SAINT-EMILION |
| 35 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de la BRETAGNE ROMANTIQUE |
| 37 | COMMUNAUTE DE COMMUNES des DEUX RIVES |
| 39 | COMMUNAUTE DE COMMUNES des COTEAUX DE LA HAUTE SEILLE |
| 39 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du BASSIN DE LONS LE SAUNIER |
| 39 | COMMUNAUTE DE COMMUNES des HAUTES COMBES |
| 39 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de la STATION DES ROUSSES |
| 41 | COMMUNAUTE DE COMMUNES VAL DE CHER SAINT-AIGNAN |
| 46 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du SUD BOURIANE |
| 48 | COMMUNAUTE DE COMMUNES des HAUTES TERRES |
| 49 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du PAYS DE LOIRON |
| 50 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du BOCAGE VALOGNAIS |
| 54 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du SANON |
| 55 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de la PETITE WOEVRE |
| 62 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de la TERRE DES 2 CAPS |
| 63 | COMMUNAUTE DE COMMUNES LEMBRON VAL D'ALLIER |
| 63 | COMMUNAUTE DE COMMUNES MUR ES ALLIER |
| 65 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de VEZIAUX D'AURE |
| 67 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du PAYS MARMOUTIER |
| 67 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de la REGION DE SAVERNE |
| 67 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du CANTON DE ROSHEIM |
| 67 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de la HAUTE BRUCHE |
| 68 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du VAL D'ARGENT |
| 68 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de la REGION DE GUEBWILLER |
| 70 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du VAL DE SEMOUSE |
| 71 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du CANTON DE SEMUR EN BRIONNAIS |
| 79 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du THOUARSAIS |
| 82 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du QUERCY PAYS ET SERRE |
| 82 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de la LOMAGNE TARN ET GARONNAISE |
| 83 | COMMUNAUTE DE COMMUNES PROVENCE D'AJENS EN VERDON |
| 86 | COMMUNAUTE DE COMMUNES du VAL DE GARTEMPE ET CREUSE |
| 88 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de la VALLEE DE LA VOLOGNE |
| 88 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de HAUTE MOSELOTTE |
| 88 | COMMUNAUTE DE COMMUNES de la FAVE |

COMUNAUTES D'AGGLOMERATION

| | |
|----|---|
| 17 | COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE LA ROCHELLE |
| 30 | AGGLOMERATION NIMES METROPOLE |
| 34 | AGGLOMERATION BEZIERS MEDITERRANEE |
| 59 | COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION MAUBEUGE VAL DE SAMBRE |
| 84 | COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND AVIGNON |

PAYS

| | |
|----|---------------------------------------|
| 01 | PAYS DE BRESSE REVERMONT VAL DE SAÔNE |
| 02 | PAYS DE LA THIERACHE |
| 04 | PAYS DIGNOIS |
| 10 | PAYS D'ARMANCE |

| | |
|----|---|
| 11 | PAYS DU LAURAGAIS |
| 12 | PAYS DU RUTHENOIS |
| 14 | PAYS D'AUGE |
| 17 | PAYS ROCHEFORTAIS |
| 22 | PAYS DE SAINT-BRIEUC |
| 22 | PAYS DU CENTRE OUEST BRETAGNE |
| 25 | PAYS HORLOGER |
| 28 | PAYS DROUAIS |
| 29 | PAYS DE QUIMPERLE |
| 32 | PAYS DES PORTES DE GASCOGNE |
| 34 | PAYS DU HAUT LANGUEDOC ET VIGNOBLES |
| 36 | PAYS DU VAL DE CREUSE VAL D'ANGLIN,INDRE |
| 40 | PAYS DES LANDES DE GASCOGNE |
| 42 | PAYS ROANNAIS |
| 45 | PAYS DE LA SOLOGNE VAL SUD |
| 46 | PAYS DE LA VALLEE DE LA DORDOGNE LOTOISE |
| 50 | PAYS DU VAL DE VIRE |
| 52 | PAYS DE LANGRES |
| 58 | PAYS DE LA BOURGOGNE NIVERNAISE |
| 66 | PAYS DES PYRENEES MEDITERRANEE |
| 67 | PAYS DE BRUCHE MOSSIG PIEDMONT |
| 68 | PAYS DE BRISACH |
| 69 | PAYS DES COTEAUX DU LYONNAIS |
| 72 | PAYS DE LA VALLEE DU LOIR |
| 73 | PAYS DE LA TARENTEISE VANOISE |
| 79 | PAYS DE GATINE |
| 82 | PAYS MIDI-QUERCY |
| 82 | CONSEIL DE DEVELOPPEMENT PAYS MIDI QUERCY |
| 86 | PAYS DU HAUT POITOU ET CLAIN |
| 88 | PAYS DE L'OUEST VOSGIEN |
| 89 | PAYS DU PUYSAYE FORTERRE |

PNR

| | |
|----|----------------------------|
| 68 | PNR DES BALLONS DES VOSGES |
| 33 | PNR DES LANDES DE GASCOGNE |
| 63 | PNR DU LIVRADOIS FOREZ |
| 39 | PNR DU HAUT JURA |
| 34 | PNR DU HAUT LANGUEDOC |
| 61 | PNR NORMANDIE MAINE |
| 38 | PNR DU VERCORS |
| 44 | PNR DE BRIERE |

AUTRES (COMMUNES ET EPCI)

| | |
|----|--|
| 11 | COMMUNE DE TALAIRAN |
| 13 | SYNDICAT MIXTE AGENCE PUBLIQUE DES ALPILLES |
| 19 | SCOT DU PAYS DE TULLE |
| 30 | SYNDICAT AOC COSTIERES DE NIMES |
| 38 | SYNDICAT INTERCOMMUNAL 4 VALLEES BAS DAUPHINE |
| 49 | INTERLOISIR TECHNIQUE |
| 65 | SYNDICAT MIXTE DEVELOPPEMENT RURAL ARRONDISSEMENT ARGELES GAZOST |
| 71 | BOURBON LANCY74 SYNDICAT MIXTE DE GESTION DES DECHETS |
| 84 | COMMUNE DE VAISON LA ROMAINE |
| 87 | COMMUNE DE FLAVIGNAC |
| 88 | SYNDICAT MIXTE DE MOYENS DE LA HAUTE-MEURTHE |
| 89 | COMMUNE DE CRAVANT |
| 94 | COMMUNE DE SAINT-MANDE |

La collection Cahiers d'enquêtes et d'analyses de Mairie-conseils

Ces cahiers permettent de publier les résultats questionnaires d'enquêtes, d'analyses ou d'entretiens conduits par le service, en propre ou en partenariat, sur divers sujets relatifs aux préoccupations des élus des Etablissements publics de coopération intercommunales, des Pays et Parcs naturels régionaux en relation avec le service.

Ils sont diffusés gratuitement par courrier ou téléchargeables sur le site www.mairieconseils.net à la rubrique Publications.

| | |
|------|--|
| N°1 | E45 Intérêt communautaire. Compte rendu d'enquête. 2002 |
| N°2 | E47 Les commissions locales d'évaluation des charges transférées 2002 |
| N°3 | E48 Espaces ruraux et pôles urbains, éventail de situations et premiers enseignements 2002 |
| N°4 | E52 Le personnel des communautés de communes à fiscalité propre (enquête) 2003 |
| N°5 | E53 La Dotation de solidarité des Communautés de communes à fiscalité propre (enquête). 2004 |
| N°6 | E54 Fonctionnement participatif PNR Ballon des Vosges 2004 |
| N°7 | E55 Fonctionnement participatif PNR Brenne 2004 |
| N°8 | E56 Fonctionnement participatif PNR Monts d'Ardèche 2004 |
| N°9 | E57 Fonctionnement participatif Pays du Val d'Adour 2004 |
| N°10 | E 58 Analyse des relations entre le PNR des Caps et Marais d'Opale et les communautés 2002 d'agglomération de Saint-Omer et du Boulonnais |
| N°11 | E 59 Analyse des relations entre le PNR de Brière et les communautés d'agglomération 2003 de la Région Nazairienne et de l'Estuaire et de Cap Atlantique |
| N°12 | E 60 Analyse des relations entre le PNR des Landes de Gascogne et les communautés d'agglomérations 2004 du Marsan, du Bassin d'Arcachon sud et la communauté urbaine de Bordeaux |
| N°13 | E 62 Evolution du périmètre des groupements de communes à fiscalité propre de 1992 à 2004 2004 |
| N°14 | E 63 L'intérêt communautaire défini par les communautés 2005 |
| N°15 | E 66 Les compétences des communautés en matière d'environnement. 2005 |
| N°16 | E 72 Les relations du PNR de Chartreuses avec les agglomérations proches 2006 |
| N°17 | E 75 Parc naturel du Morvan : quelles articulations avec les EPCI à fiscalité propre ? 2006 |
| N°18 | E 76 Parcs naturels régionaux de Chartreuse et du Massif des Bauges, quelles relations 2006 avec Chambéry, Chambéry Métropole et le Scot Métropole Savoie ? |
| N°19 | E 78 Parcs naturels régionaux : améliorer les règles de fonctionnement des syndicats mixtes. 2006 |
| N°20 | E 79 Le chantier-école d'Idaux-Mendy : un nouveau concept de formation diplômante, bilan et 2006 enseignements |
| N°21 | E 80 Parcs naturels régional de Lorraine : quelles relations avec les EPCI ? 2006 |
| N°22 | E 84 L'intérêt communautaire défini par les communautés de communes. Leurs critères et leurs 2007 définitions en 2007 |
| N°23 | E 82 Regards croisés sur le Paysage : contribution de communautés de communes, d'agglomération, Pays et Parcs naturels régionaux aux Etats généraux du Paysage du 8 février 2007. |

Dans le cadre des ateliers préparatoires aux Etats généraux du Paysage du 8 février 2007, Mairie-conseils-Caisse des Dépôts a pris l'initiative de lancer un questionnaire d'enquête auprès des communautés de communes, d'agglomération, des Pays et des Parcs naturels régionaux de son réseau. Cette exploration en six questions (sur l'importance de la problématique du paysage dans les politiques territoriales, les obstacles, la manière d'en faciliter la prise en compte dans l'action publique, les propositions et revendications particulières et la réalisation d'actions qui montrent les champs du possible) ouvre de nombreux horizons et pistes de réflexion pour mettre en œuvre les orientations de la Convention européenne du Paysage.

CAHIERS D'ENQUÊTES ET D'ANALYSES



N° 23

Février 2007

ISBN : 978-2-916513-08-9
ISSN : 1953-2571

Commande

Référence : E-82
Mairie-conseil diffusion
SDL329
16, rue Bertholet
94110 Arceuil
Tél : 01 58 50 17 00
Fax : 01 58 50 00 74
www.mairieconseils.net

Mairie-conseils
72, avenue Pierre-Mendès-France
75914 Paris cedex 13

