



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

En bref et résumé des trois interventions

Ce qu'il faut retenir de la séance : « **Les politiques publiques de paysage en milieu rural : évaluation et perspectives** » :

En bref.

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

En résumé

- 1- Les paysages ruraux sont construits par des politiques publiques sectorielles puissantes (la Politique agricole commune, les infrastructures de circulation, les politiques urbaines ...). Et les politiques publiques de paysages transversales tentent depuis un siècle en France de les réguler soit en s'y opposant (protection), soit en les accompagnant (restauration, aménagement, création). Elles n'y parviennent pas partout ...
- 2- Deux mouvements contemporains expliquent en partie la transformation des paysages ruraux et agricoles en France. Le premier s'appuie sur une rationalisation environnementale de la production des paysages et des pratiques agricoles. Mais ces projets de diversification agroécologique des milieux de culture restent à construire avec les agriculteurs. Le second mouvement s'inscrit dans la diffusion des cultures urbaines au sein des campagnes. Elles font appel à la protection des patrimoines naturels et culturels, à l'authenticité, à la beauté et à la diversité des terroirs, à leur autonomie relative, à leur biodiversité, aux économies touristique et résidentielle, et à bien d'autres choses encore... Dans les territoires ruraux aujourd'hui, ces deux

mouvements s'ignorent, s'excluent ou convergent selon les situations locales.

- 3- Or il est indispensable d'offrir aux populations sédentaires et mobiles, beaucoup plus qu'aujourd'hui, des paysages ruraux diversifiés, économiquement productifs, écologiquement viables et socialement attractifs. Pour y parvenir, il est nécessaire de repenser la gouvernance territoriale des paysages ruraux et notamment agricoles en croisant les logiques verticales de l'Union européenne, de l'Etat, des Régions, des départements avec les logiques horizontales des parties prenantes, privées et publiques des collectivités locales : c'est-à-dire de penser global et local simultanément. Ces logiques sont aujourd'hui beaucoup trop verticales, sectorisées et descendantes.
- 4- Trois recommandations sont faites aux pouvoirs publics pour y parvenir :
 - Etendre la notion de projet de paysage participatif à toutes les gouvernances territoriales avec les outils disponibles (plans et chartes de paysage et de patrimoine, atlas de paysage, observatoire photographique de paysage)
 - Mettre en place des évaluations des actions publiques à partir d'indicateurs synthétiques (bien-être) et analytiques (environnement, économie notamment)
 - Réduire le cloisonnement et les angles morts des formations des professionnels du paysage en les regroupant au sein des campus universitaires.

Les politiques publiques de paysage en France et en Europe

Yves Luginbühl, CNRS, Paris

L'expression même – politique publique de paysage – suppose une politique qui agit sur le paysage, pour le protéger, le gérer, l'aménager. C'est d'ailleurs dans ce sens que l'envisage la Convention Européenne du Paysage, dans son article 1. Définitions, b : «Politique du paysage» désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage ; elle décline ensuite dans le même articles les divers types de politique possibles : « Protection des paysages » comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine ; « Gestion des paysages » comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ; « Aménagement des paysages » comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.

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

Je pourrais poursuivre les exemples qui sont très nombreux, dans le monde entier. La communication se propose donc de décliner les politiques de paysage dédiées et de développer les effets des politiques sectorielles qui ont un effet souvent plus important que les premières sur les paysages ; c'est d'ailleurs ce qui a été montré dans les recherches réalisées dans le cadre des programmes de recherche du ministère chargé de l'environnement entre 1998 et 2005, lorsque Georges Bertrand présidait son comité scientifique dont j'ai hérité ensuite. Le programme avait pour titre : « Politiques publiques et paysage, analyse, évaluation, comparaison » et mit l'accent sur les effets des politiques sectorielles sur les paysages. Dans son article article 5 – Mesures générales, Chaque Partie s'engage : d) à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage.

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

Hervé Davodeau, Agrocampus Ouest Angers, UMR CNRS ESO

La communication propose une photographie de l'action paysagère contemporaine, en questionnant plus particulièrement ses spécificités éventuelles en milieu rural. L'analyse s'appuie sur deux bases de données du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) qui en France anime et coordonne la politique nationale en faveur des paysages : la première est consacrée à la politique des « plans de paysage¹ » relancée en 2012 (l'outil date de 1995) dont nous avons analysé les 51 territoires financés par le

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

MEEM en 2013 et 2015², la seconde est la plateforme « 1000 paysages en action » mise en ligne par le MEEM en 2015 pour « répertorier toutes les opérations liées aux paysages » et dont nous avons analysé 540 actions.

Quelle est la nature de l'action paysagère et – pour aller au-delà de l'inventaire – comment la différencier et la classer ? Quelles sont les grandes dynamiques paysagères et enjeux qui la motivent ? Les actions paysagères en milieu rural se dégagent-elles du corpus et quelles sont leurs spécificités ? Les résultats présentés permettent d'argumenter sur la nature fondamentalement urbaine de l'action paysagère qui, lorsqu'elle se déploie sur les espaces ruraux, en est un vecteur d'urbanisation.

Les données que nous synthétisons ici ont pour objectif de faire un état des lieux de l'action paysagère dans toute sa diversité. Elles proposent une photographie actualisée, dans un contexte où les politiques publiques du paysage peuvent donner l'impression de passer au second plan derrière ceux de la biodiversité ou du changement climatique (même si ces questions sont évidemment liées).

Dilemmes de l'action publique en matière de paysage

Patrick Moquay, Ecole nationale supérieure de paysage de Versailles, LAREP

Les exposés précédents ont souligné la diversité et la complexité de l'action publique en matière de paysage. La mise en œuvre d'une évaluation de cette action publique introduit un degré supplémentaire de complexité. Une telle évaluation suppose d'ailleurs l'articulation de compétences très diverses, pour répondre à la double exigence d'une évaluation des paysages (pour identifier leurs caractéristiques et qualités propres, et mesurer leur évolution) et d'une mise en relation des évolutions constatées avec les décisions publiques susceptibles de les avoir produites. L'ampleur de la tâche pose des problèmes redoutables, qui sont loin d'avoir fait l'objet de réponses satisfaisantes. La communication propose plus modestement de mettre à jour certains dilemmes ou contradictions qui affectent la mise en place de l'action publique paysagère, dans un contexte qui plus est changeant.

D'une manière générale, l'évolution des rythmes de l'action publique rend de plus en plus délicate et souvent inopérante la volonté affichée d'une évaluation des politiques publiques. L'écart grandit entre les justifications ou références formelles à une rationalisation de l'action publique et les conditions réelles, pragmatiques, généralement guidées par les impératifs de la communication, de définition de l'action publique. Ce problème temporel est dramatique pour l'action publique paysage, qui requiert du temps – le temps long de manifestation des transformations paysagères.

Un autre point d'achoppement essentiel de la mise en œuvre de l'action publique en matière de paysage est la transcription juridique ou réglementaire des interventions paysagères. La difficulté réside d'abord dans l'appréhension par la norme juridique de qualités paysagères dont la manifestation ne se laisse pas réduire à quelques indicateurs simples retraçant la matérialité des objets paysagers. Elle réside aussi, du fait-même de cette appréhension problématique, rétive à la normalisation, dans la mise en œuvre

² Ont donc été pris en compte 7 plans en région Rhône-Alpes-Auvergne, 6 en Nord-Pas-de-Calais Picardie, 5 en Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées, 5 en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 4 en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente, 3 en Bourgogne Franche-Comté, 3 en Bretagne, 3 en Ile-de-France, 2 en région Centre, 2 en Guadeloupe, 1 en Normandie, 1 en Guyane, 1 à Mayotte, 1 en Pays-de-la-Loire.

opérationnelle des règles. Les effets pervers sont ici potentiellement nombreux, voire fréquents. On cherchera à les illustrer par quelques exemples concrets, sur des sites littoraux de Charente-Maritime.

Dans certaines conditions, l'application stricte de certaines protections ou normes réglementaires, loin de garantir le maintien des qualités naturelles et paysagères des sites, peut à l'inverse conduire à un affaiblissement de la norme et potentiellement à une dégradation paysagère, rigoureusement contraire à l'objectif affiché. Plus la réglementation sera précise, pointilleuse, plus elle pourra se révéler inadéquate (au moins ponctuellement) et produire des effets pervers. Plus elle se prête qui plus est au contentieux et incite de ce fait à une mise en œuvre tatillonne, privilégiant la lettre sur l'esprit.

A l'inverse, l'absence de réglementation, ou la dérégulation, peut-elle être une solution ? On voit bien quelles dérives peuvent alors se manifester. Quelle garantie imaginer pour limiter de telles dérives ? L'appropriation des objectifs de qualité paysagère par les acteurs, donc la sensibilisation des populations et la mobilisation d'une expertise localisée (qui requiert du temps d'appropriation, de définition et de déclinaison locale des principes), paraissent les meilleurs garants à terme. Comme dans bien d'autres domaines d'intervention de la puissance publique, la question est en définitive : quelle garantie d'une mise en œuvre intelligente de l'action publique paysagère ?