

LE PAYSAGE COMME OUTIL DE GOUVERNEMENT

FAUSSES OPPOSITIONS ET VRAIES SYNERGIES

septembre 2020 **Jean-Pierre Thibault**



Cirque de Navacelles. Belvédère de la cascade à Blandas © ALEP Paysagistes, Philippe Deliau

Signé **PAP**, n°42

Soucieux d'assurer la transition énergétique et, plus généralement, la transition de nos sociétés vers le développement durable, 50 professionnels de l'aménagement se sont réunis en association afin de promouvoir le rôle central que les démarches de paysage peuvent jouer dans les politiques d'aménagement du territoire.

Relatant des expériences, analysant des processus, identifiant des méthodes, notre plateforme éditoriale diffuse périodiquement des notes et des billets pour approfondir le débat et faciliter la diffusion des initiatives conduites par les territoires.

Merci de la diffusion que vous pourrez donner à cet article !

Contribuant à notre bien-être et assurant la durabilité de nos systèmes socio-économiques, le paysage de l'après-pétrole aura à mettre en place la transition énergétique sans laquelle ne saurait survivre, sur notre planète, une civilisation humaine digne de ce nom. Il saura disposer et prévoir les activités agricoles et forestières de nos campagnes pour approvisionner les hommes et entretenir la nature. Il améliorera les espaces de nos villes et de leurs périphéries, là où vit, dans des conditions inégalement confortables, l'essentiel de l'humanité.

**Paysages de
l'après-pétrole
Collectif**

La mise en œuvre de cette entreprise repose sur les citoyens, les décideurs et les spécialistes de l'aménagement par le paysage.

Il importe à présent de mettre au point un programme d'action qui décrit comment sensibiliser, éduquer et former au paysage ; comment restaurer, construire, équiper, planifier, gérer, préserver et surtout reconquérir la qualité paysagère de notre pays. Un programme à doter, bien sûr, des moyens humains et financiers à la hauteur de son ambition.

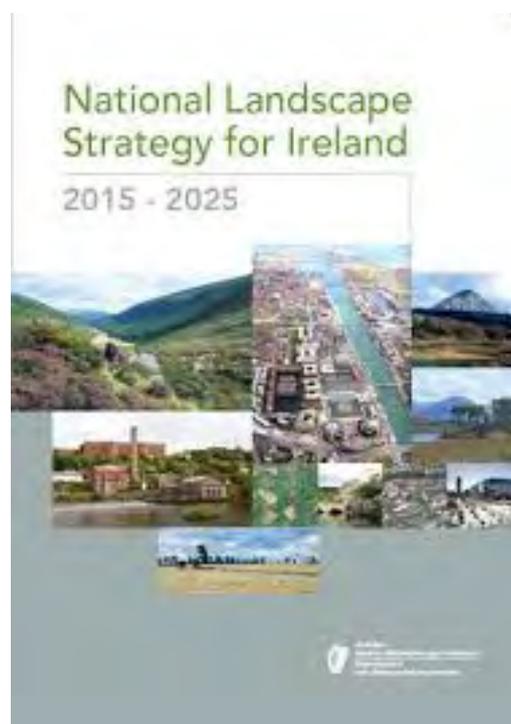
Pour donner corps à cette perspective mobilisatrice, il importe de dépasser les choix binaires qui ont souvent guidé jusqu'à présent nos tentatives de politiques paysagère : la distinction qui oppose le national et le local, l'exceptionnel et le quotidien, et aussi, plus insidieusement, la disjonction qui fait entrer le cadre de vie dans le développement durable sans véritablement penser plus avant cette articulation. Tentons un effort d'ajustement conceptuel pour suggérer quelles dialectiques dynamisantes peuvent s'établir entre ces niveaux de la réalité, afin de sortir des compromis, des approximations et des clivages hiérarchisants venus d'une autre époque.

National, régional, local : des échelles à combiner et non à opposer

Dans notre pays de vieille culture jacobine, un plan d'action ne peut être que national. Une telle conception nous fait perdre de vue la façon dont les initiatives d'origine locale peuvent venir soutenir la possibilité d'énoncés nationaux, ces derniers, en tant que traducteurs, contribuant alors à accélérer les dynamiques déjà en cours dans certains territoires. En d'autres termes, tout plan d'action doit savoir établir une relation adéquate entre les réalisations locales et les orientations nationales : les unes sans les autres s'épuisent, les unes avec les autres s'entre-alimentent.

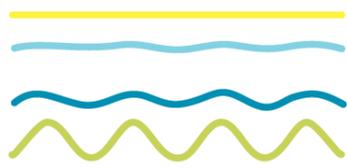
Dans plusieurs pays voisins, des documents d'échelon national ont été rédigés, qui définissent certaines priorités opérationnelles : « *National Landscape Strategy* » en Irlande, « *Carta nazionale del paesaggio* » en Italie, « *Conception Paysage* » en Suisse, « *Llei del Paisatge* » en Catalogne. Un rapport d'inspection générale rendu en décembre 2017 « *Démarches*

Couvertures
des stratégies
nationales
du paysage
des voisins
européens :
Catalogne,
Suisse, Irlande



paysagères en Europe »¹ énonçait comme première recommandation l'élaboration nécessaire d'une stratégie par l'État français, stratégie qui, à l'image de nos pays voisins, permettrait de mettre en place différentes déclinaisons prioritaires. S'adressant à un ministre, il était logique d'en appeler à une telle prééminence de l'Etat. Elle aurait supposé l'engagement d'un responsable politique de poids suffisant², qui ne s'est pas trouvé depuis trois ans.

La seconde recommandation du rapport tablait sur certaines dynamiques en cours à l'échelon régional. Il s'agissait de favoriser la généralisation des « réseaux paysage »³ qui regroupent, dans différentes régions, les acteurs publics et privés du paysage afin d'échanger leurs pratiques et de mutualiser leurs données. La capacité d'interconnaissance des acteurs est réelle dans un tel cadre et à cette échelle. Une telle dynamique est déjà existante dans un nombre significatif de régions. En Midi-Pyrénées le réseau rassemble depuis 2003 les services de l'État, les CAUE et différents laboratoires universitaires⁴. La Nouvelle-Aquitaine avec l'école du paysage de Bordeaux, Rhône-Alpes-Auvergne et les Hauts-de-France ont, depuis, constitué des réseaux dont les collectivités régionales sont membres fondatrices ainsi que, parfois, les PNR et même des agences d'urbanisme⁵.



Réseau
Paysage

Nouvelle-Aquitaine



Logos de réseaux régionaux : Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Nouvelle-Aquitaine

1 Rapport CGEDD « Démarches paysagères en Europe, éléments de parangonage pour les politiques publiques françaises ». Son contenu est décrit dans le Signé PAP n° 24 « Vers un après-pétrole européen ? A propos des politiques du paysage de nos voisins », septembre 2018.

2 Le caractère transversal de l'approche paysagère suppose que le membre du gouvernement qui en serait porteur puisse convaincre de l'utilité de lancer une telle démarche ses collègues chargés de l'agriculture, des transports, de l'urbanisme, de l'enseignement, de la culture...

3 Op. cit., p. 37, avec la recommandation « mettre en place un réseau paysage dans chaque région qui n'en dispose pas encore ».

4 A la suite du regroupement des régions, il s'est élargi à l'ensemble de l'Occitanie.

5 Le réseau paysage d'Auvergne-Rhône-Alpes rassemble depuis 2019 la DREAL, la DRAC, le conseil régional, les CAUE, le réseau des Parcs naturels régionaux et celui des agences d'urbanisme. <http://www.paysages.auvergne-rhone-alpes.gouv.fr/le-reseau-regional-a1225.html>

Le niveau national ne doit pas être minoré pour autant : des campagnes de sensibilisation seraient de son ressort, ainsi que l'élaboration d'un référentiel des métiers, la mise en place de formations pour les spécialistes, ou encore le fait d'impulser les approches paysagères dans telle ou telle politique sectorielle comme l'énergie ou l'agriculture. Il serait bon d'instituer ainsi des relations constructives entre ces initiatives à conduire à l'échelle nationale et le travail des réseaux régionaux, qui se nourrissent eux-mêmes de certaines démarches intercommunales et sont capables d'en dynamiser d'autres.

A cette échelle intercommunale, une initiative particulièrement intéressante est la mise en place du Club plans de paysage qui fédère la centaine de lauréats des appels à projets lancés par le Ministère de l'écologie depuis 2014 : s'y côtoient des métropoles (Dunkerque, Nantes...), des Grands Sites, des Parcs naturels régionaux (Morbihan) ou nationaux (les Calanques), mais aussi des espaces ruraux (Vallée des Gaves dans les Pyrénées) ou périurbains (périphéries bordelaises)⁶. Compte-tenu du nombre croissant de ses membres, il y serait sans doute utile de décliner ce club national en groupes régionaux qu'animent les réseaux multipartenaires évoqués plus haut.

Il importe d'impulser un système de fructueux allers et retours entre ces trois échelles. La construction d'un projet local et le combat législatif n'ont rien de contradictoire : le législateur ne peut engager une action que si une somme d'initiatives lui en fournit la matière - et parfois l'y contraint ; la loi adoptée suscitera ou impulsera à son tour des besoins élargis ou renouvelés d'action de terrain. Ce processus existe en matière de paysage comme dans bien d'autres domaines.

L'exceptionnel, avant-garde du quotidien

Mais sur quel(s) paysage(s) se propose-t-on d'agir ?

Pour certains, les paysages « ordinaires » doivent être l'objet principal de la vigilance ou du soin nécessaires car ils sont plus souvent dégradés ou menacés que les paysages exceptionnels protégés par la reconnaissance publique qui les a dotés d'un

6 Liste des membres et des activités du Club sur l'extranet <http://planpaysage.din.developpement-durable.gouv.fr> avec nom d'utilisateur : planpaysage, et mot de passe : extr@planpaysage.

statut permettant de surveiller leur évolution⁷.

Cette opposition est absurde et contre-productive.

Rien n'est plus faux que de considérer qu'un paysage légalement protégé peut rester un paysage immobile : les arbres poussent, les maisons peuvent tomber en ruine, l'activité humaine qui a créé ces dispositions considérées comme pittoresques évolue et parfois s'efface. Pour de tels lieux, qu'elle émane du paysan ou du paysagiste, l'intervention paysagère est donc aussi indispensable que pour l'espace du quotidien.

Par ailleurs, l'aménagement de tels espaces représente une occasion pour expérimenter des solutions originales respectant les « éléments caractéristiques et significatifs » du site protégé⁸. Telle qu'elle est conçue, par exemple, par le Réseau des Grands Sites de France, la gestion dynamique de ces espaces permet et même encourage de telles expérimentations⁹, dans un dialogue

7 A tel point que les sites classés sont dédaignés par certains paysagistes qui pensent que leur créativité de concepteurs s'y heurterait à trop de contraintes.

8 Définition de la « protection du paysage » figurant à l'article 1-d de la Convention européenne.

9 Cf le document-cadre « Le paysage au coeur de la démarche des Grands Sites de France », p. 3 : « Cette gestion innovante fait des Grands Sites de France un laboratoire pour l'ensemble des paysages ». https://www.grandsitedefrance.com/images/ressources_rgsf/doc_cadre_paysage.pdf

permanent avec les agents de l'État présents sur le territoire (Inspecteur des sites et Architecte des bâtiments de France).

Du fait de leur configuration géomorphologique, ces territoires considérés comme exceptionnels n'ont pas été soumis, en général, aux mêmes pressions que des territoires moins excentrés. Restés à l'écart, ils n'ont pas été gagnés par les zones d'activité et les ronds-points, tout en développant d'autres formes de consommation et de commercialisation fondées sur la reconnaissance d'une qualité locale particulière. La notion de terroir et les solutions développées par les syndicats d'appellation d'origine contrôlée, souvent présents dans de nombreux grands sites, inspirent aujourd'hui ceux qui cherchent à valoriser leurs potentiels naturels en installant des modes d'exploitation agro-écologiques, les énergies renouvelables et différentes industries. Il en va de même pour le déploiement de leurs potentiels culturels.

Les cadres apparemment contraints des espaces protégés sont donc autant de paysages où peuvent se développer des projets de gestion agricole ou forestière : ainsi, sur le grand site de Bibracte-Mont-Beuvray, le projet de mise en scène par le paysagiste Claude Chazelle de l'antique cité gallo-



romaine enfouie sous la forêt¹⁰, ou les « soustractions heureuses » des éléments de paysage contraires à « l'esprit des lieux » conduites dans plusieurs sites par Alain Freytet¹¹.

La frontière entre espaces exceptionnels et espaces du quotidien s'estompe encore davantage quand les espaces dits protégés exportent leurs savoir-faire à leur périphérie dans le contexte de plans de paysage dont ils prennent l'initiative. C'est le cas, entre la métropole de Montpellier et le Grand Site de Saint-Guilhèm-le-Désert, du plan de paysage « des gorges de l'Hérault et plaines et causses environnants ». Il est porté par la communauté de communes Vallée de l'Hérault, gestionnaire du Grand Site labellisé, mais aussi par les communautés Grand Pic Saint-Loup et Cévennes gangeoises et suménoises. De la ville centre aux Cévennes avoisinantes, il importe en effet de contrecarrer les effets banalisants des « fortes pressions urbaines liées au développement de la métropole de Montpellier »¹².

Conjuguer cadre de vie et transition vers le développement durable

Est aussi à retravailler l'opposition entre l'expression séduisante mais vague du « cadre de vie » et la perspective techniquement mobilisatrice du développement durable. Nous réduisons trop souvent le paysage à son appréhension qualitative par chaque individu. Le paysage constitue alors une approche sectorielle supplémentaire, celle qui s'attachera à remettre un peu d'ordre et de beauté dans un environnement spatial chaotique. Cette intention méritoire vient parfois en fin de parcours. Elle est comprise comme un embellissement dont rien ne garantit en fait la durabilité. Dans les années 1970-1980, la piétonisation de certaines rues des centres historiques a fourni aux bâtiments patrimoniaux de nos villes un contexte plus avenant. Trop souvent, ces opérations ont créé des espaces muséifiés, à la commercialité purement touristique, et contribué voire accéléré le déclin démographique de ces quartiers.

¹⁰ « L'étude de Claude Chazelle montre que l'intérêt d'une approche paysagère globale des sites archéologiques résulte de ce qu'elle peut initier (à moindres frais) une lecture du site dans son environnement, faciliter la focalisation du regard sur des témoignages archéologiques particuliers et accroître la motivation du public ». <http://www.bibracte.fr/fr/approfondir/les-couillisses-de-bracte/la-gestion-dun-site-dexception/le-schema-directeur-paysager>

¹¹ Signé PAP n°10, « Le Temps des soustractions heureuses », Alain Freytet, mai 2017. <http://www.paysages-apres-petrole.org/wp-content/uploads/2017/05/ARTICLE-10-Collectif-PAP.pdf>

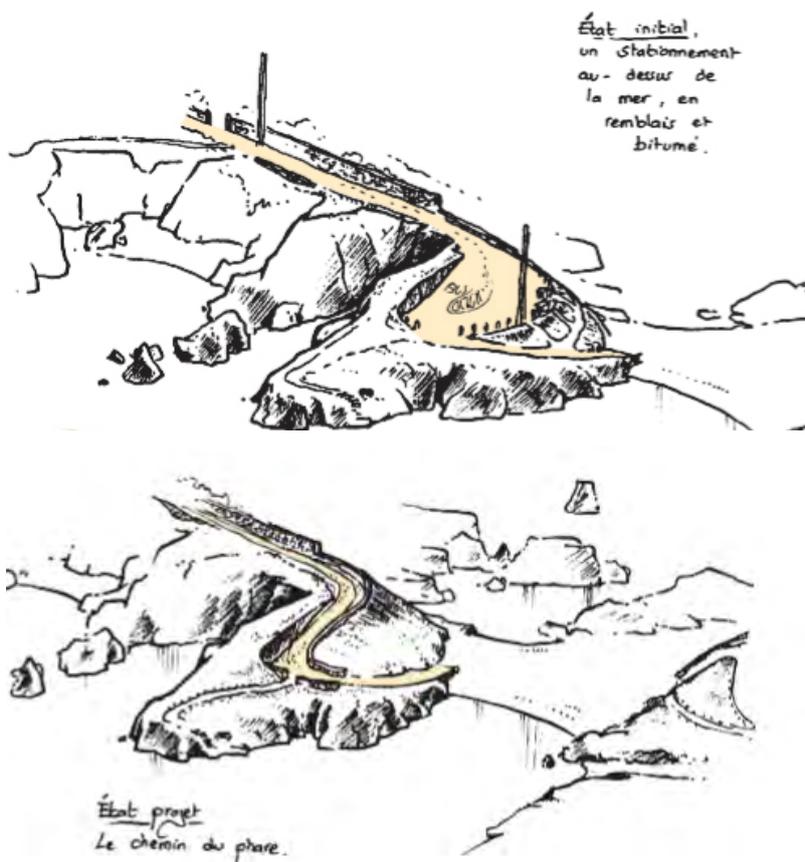
¹² Résumé des objectifs et des premières étapes du plan sur les sites des trois intercommunalités : <http://www.cdcdangesumene.fr/Le-Plan-de-paysage-des-plaines.html>



Pointe des Poulains. En haut : vue depuis le haut du phare, avant projet.
En bas : vue sur le phare, après projet.
© Alain Freytet



Pointe des Poulains. Croquis de travail avant / après projet.
© Alain Freytet



De la même façon, la réimplantation des haies dans les territoires à tradition bocagère apparaît comme une mesure indispensable. Pour autant, si leur localisation n'est pas étudiée du point de vue de la fonctionnalité agro-écologique (en relation avec la nature des sols et aptes à favoriser les auxiliaires des cultures) et naturaliste (leur inclusion dans la trame verte), on se sera contenté d'un plaisir sans lendemain. Promouvoir les haies du point de vue esthétique et patrimonial est insuffisant : il faut qu'elles s'insèrent dans l'éco-agro-système et en assurent le fonctionnement.

On parle trop souvent d' « objectifs de qualité paysagère » sans penser la façon dont ils peuvent assurer les qualités environnementales, énergétiques, ou de fonctionnalité urbaine dont chacun commence à admettre l'impérieuse nécessité. En restant à une interprétation très réductrice de la notion, on appelle paysage un « supplément de qualité » esthétisant et vague, qui sera traité quand on en aura le temps, en tant que « plus » parfois facultatif. Ces « objectifs de qualité » n'ont de pertinence et de légitimité qu'inscrits dans la perspective d'un développement durable qu'ils peuvent faciliter sinon assurer¹³.

13 La définition de ces « objectifs » par la Convention européenne du paysage (« formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ») est très clairement inscrite, comme tout ce texte international, dans la transition vers le développement durable. Au § 3 du préambule, les signataires de la Convention s'affirment « soucieux de parvenir à

De fait, l'aspiration à un cadre de vie plus avenant contribue à l'adhésion sociale aux processus de transition écologique, elle en est même la condition. Séparer le paysage du développement durable, c'est s'arrêter en chemin. A l'inverse, il importe de donner au projet de territoire une ambition de durabilité qui, dépassant le simple embellissement, emprunte la voie de l'harmonie et du beau pour faire adhérer le plus grand nombre à la transition.

Déjà évoquées dans nos articles « Signé PAP », quelques exemples de transitions réussies peuvent illustrer ce principe.

En vallée de la Bruche, on avait partout planté des résineux pour compenser la déprise industrielle, pastorale et agricole de la vallée. Au fil de plusieurs décennies, l'horizon des villages s'était obscurci. Pour conjurer la fermeture de l'espace par la forêt, il a alors été question d'une « reconquête de la lumière » dans les villages. C'est donc en satisfaisant une préoccupation de « cadre de vie » (un gain de 48 heures de soleil par an¹⁴) que les acteurs locaux ont pu mettre en place des associations foncières pastorales (AFP)

un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement ». Cette motivation est au fondement de l'ensemble du texte.

14 Voir l'article d'Yves Gorgeu « Mettre l'humain au cœur des paysages : l'exemple de la vallée de la Bruche », Signé PAP N° 23 http://www.paysages-apres-petrole.org/wp-content/uploads/2018/07/ARTICLE-23-Collec-tif-PAP_YG.pdf



et organiser la commercialisation des produits issus des espaces ainsi réouverts. Ces opérations immédiatement perceptibles ont permis l'adhésion de la population et des élus à des objectifs plus ambitieux, comme réouvrir, dans les fonds de vallée, les prairies humides favorables à la biodiversité et qui contribuent à la pureté des eaux.

A la Duchère, quartier lyonnais dit sensible, la déprise démographique et le décrochage social ont appelé l'action des autorités publiques. Celles-ci ont mobilisé les habitants du quartier pour en faire les acteurs du changement à inventer. Ceux-là même qui étaient victimes du décrochage ont alors mis l'accent sur les dimensions spatiales d'un réancrage possible : immeubles d'échelle plus modeste, présence accrue de jardins, de services et d'espaces de détente collective, parc linéaire assurant la liaison avec le centre-ville. Ici, l'amélioration du cadre de vie a été conçu comme le levier favorisant la réintégration d'une population en détresse sociale et aussi écologique, car les deux dimensions se cumulent le plus souvent.

Le réaménagement spectaculaire des quais de la Garonne à Bordeaux s'inscrit dans un mouvement général de « retournement » des villes-centres vers leurs fleuves ou leur rivières, comme à Nantes, Lyon ou Rouen. Cette inscription géographique qui exalte la réalité de leur site conjugue toutes les dimensions de la transition écologique : atténuation du changement climatique grâce à la réduction de la circulation motorisée au profit du tramway et des bandes cyclables ; cohésion sociale retrouvée puisque l'ouverture des quais comme espace de détente et de loisir mêle un public de toutes conditions, issu du quartier cossu des Chartrons comme de la populeuse cité du Grand Parc ; sur le plan esthétique et patrimonial, les quais ainsi rénovés magnifient l'avant-scène des façades somptueuses du port de la Lune, construit au XVIII^{ème} siècle. Conjuguant l'utile et l'agréable vantés par le marquis de Girardin il y a un peu plus de deux cent ans¹⁵, cette réinvention donne la mesure des incidences économiques et sociales du paysage comme outil politique.



Quartier de la Duchère.
En haut : avant projet, en 2002 © Jacques Leone, Grand-Lyon
En bas : projet © Le Moniteur



Ces exemples renouvellent les catégories fondatrices de l'action. Oubliée la disjonction entre un « cadre de vie » futile ou élitiste et un « développement durable » dont les hautes ambitions permettraient seules de convaincre les aménageurs lucides. La conjonction de ces deux dimensions en ravive le contenu. L'approche paysagère ne concerne pas seulement l'harmonie des perceptions, mais elle ne saurait s'en passer sous peine de laisser au bord du chemin les acteurs locaux. Chez les êtres humains, la sensibilité au beau reste un vecteur de mobilisation à ne pas négliger. Parlons donc de développement durable et harmonieux du territoire, par et pour le paysage. Démarche utile, résultat agréable...

Que nous appelons paysage de l'après-pétrole.

15 « De la composition des paysages sur le terrain ou des moyens d'embellir la Nature près des habitations en y joignant l'agréable à l'utile », René-Louis de Girardin, Genève, 1777. Le nom du marquis de Girardin est attaché à la création du parc d'Ermenonville.