

« ELUS LOCAUX ET PAYSAGES », UN THÈME AU FORT POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT LECTURE PAR LE COLLECTIF PAP DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE DU CGEDD

décembre 2021 **Collectif PAP**



*Dans les vignes et la pierre sèche : arpentage à Laudun (Gard),
photo CAUE 30*

Signé PAP, n°53

Soucieux d'assurer la transition énergétique et, plus généralement, la transition de nos sociétés vers le développement durable, 60 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.

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

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

Les transitions écologique et énergétique donnent une actualité renouvelée aux questions de paysage, de cadre de vie et d'aménagement qualitatif du territoire. Dans ce contexte, le 15 février 2021, la Ministre de la transition écologique a demandé à son inspection générale, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), la rédaction d'un « Plan d'action sur la formation et la sensibilisation au paysage et à l'approche paysagère des élus locaux ».

Ce plan d'action se fondera sur une enquête menée auprès des élus et visant à recueillir leur vision, leurs réalisations, leurs projets et leurs besoins en la matière.

Le Cerema¹ et l'observatoire des territoires de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ont apporté leur concours technique et méthodologique pour la rédaction de cette enquête. De son côté, l'association des maires de France l'a envoyée à ses 34 000 adhérents².

Cette enquête est révélatrice d'un état de l'opinion et de la connaissance d'une partie importante des représentants de la population. Jusqu'à quel point le paysage fait-il partie d'une culture partagée en France ? Comment enrichir et actualiser la culture générale des donneurs d'ordre et décideurs publics que sont les élus ? Pour le collectif PAP, les thèmes de l'aménagement durable et de la beauté sont des dimensions essentielles pour réussir la transition énergétique et écologique de nos sociétés. Il importe de les partager avec ceux qui conduisent l'aménagement du pays dans les territoires.

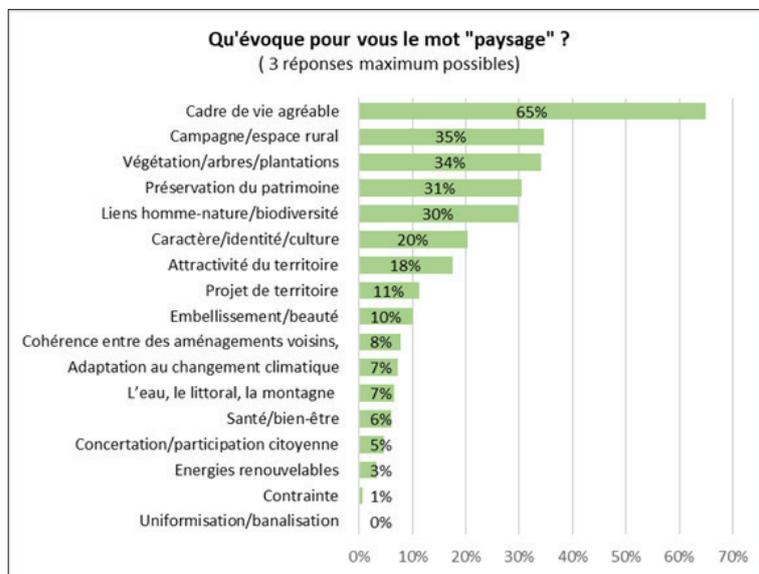
Principaux résultats de l'enquête en ligne

Cette enquête était composée d'une douzaine de questions « fermées ». Elle s'adressait aux maires et présidents d'intercommunalités et a été mise en ligne pendant cinq semaines entre le 7 juin et le 11 juillet 2021. Plusieurs associations d'élus (élus ruraux, littoraux, de montagne, des petites villes, association des communautés de France, France urbaine, fédération des SCoT, des Pays...) ont relayé le questionnaire dans leurs bulletins internes, ainsi que la Fédération des parcs naturels régionaux, celle des CAUE, et le Réseau des grands sites de France.

L'enquête a recueilli près de 1400 réponses exploitables, un succès d'autant plus manifeste que les élus étaient accaparés par des enjeux électoraux pendant cette période.

L'échantillon des communes ou EPCI qui ont répondu est représentatif de la typologie des communes françaises, avec une proportion de communes rurales, périurbaines et urbaines en nombre et taille conformes à la configuration nationale.

Une particularité de l'enquête est que plus des trois-quarts des réponses émanent des élus récemment entrés en fonction : les maires ou présidents d'EPCI élus pour la première fois en 2020 représentent 54 % des réponses, ceux élus pour la première fois en 2014 23 %³. Ces nouveaux élus semblent donc témoigner d'un intérêt plus marqué pour le paysage que les



Qu'évoque pour vous le mot "paysage" ?
graphique CGEDD

précédents, à moins que le faible taux de réponse de ces derniers signale seulement qu'ils sont lassés de remplir des questionnaires.

Comment les élus définissent-ils le paysage ? Le questionnaire leur proposait de choisir trois critères parmi les dix-sept proposés. Dans leur réponse, les élus assimilent très majoritairement le paysage à un cadre de vie « agréable » (65 % des réponses) et, comme souvent, à sa dimension historique/patrimoniale, végétale, et plutôt campagnarde. Dans leur ensemble, ces définitions s'inscrivent donc dans une vision à la fois traditionnelle et partielle du concept (cf. diagramme ci-dessus). A cet égard, on peut noter que l'association du mot paysage au « projet de territoire » ne suscite que 11 % des réponses, comme si le paysage était conçu comme une configuration héritée, et non pas le résultat d'une action réfléchie, guidée par des valeurs, des urgences et des ambitions.

L'idée que le paysage relève d'une appréciation personnelle, et soit donc une affaire de goûts et de couleurs ne justifiant pas une politique publique, est, en revanche massivement rejetée, dans une question ultérieure, par les répondants. De même, moins de 1 % des réponses assimilent-elles le paysage à une contrainte.

En matière de connaissance du paysage, près de neuf sur dix des répondants comptent sur leur « connaissance personnelle » du territoire, près d'un sur deux également (47%) se fondent sur les

¹ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, les mobilités et l'aménagement.

² Les résultats complets de l'enquête figurent sur le site du CGEDD : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-derniers-rapports-r43.html>

³ Les taux de renouvellement des élus sur l'ensemble de la France pour ces deux échéances sont de 39% en 2020 et 40% en 2014.

« témoignages recueillis dans la population » ; ce qui constitue un écho intéressant à la définition internationale du paysage comme « partie de territoire telle que perçue par les populations », et témoigne d'une intention probable et bienvenue, de la part des élus de l'échantillon, d'associer ces populations aux politiques à mener dans ce domaine.

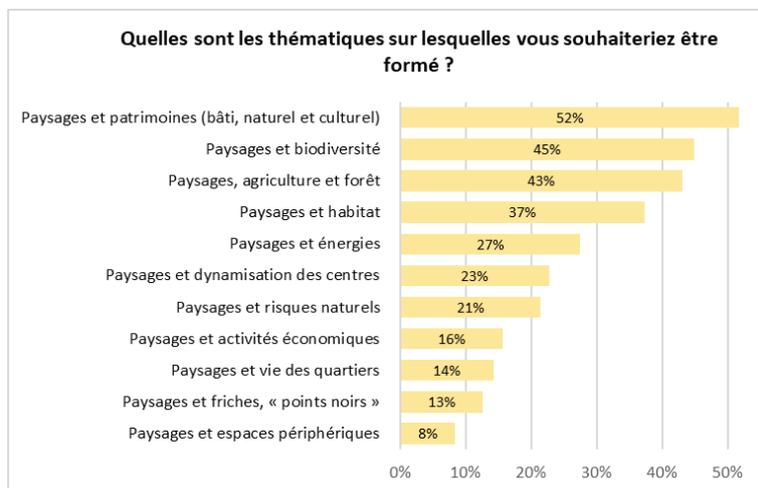
Il existe une diversité d'outils de politique publique pour répondre aux défis de l'aménagement. Les élus en ont repéré certains. La « dimension paysagère des documents d'urbanisme » emporte l'adhésion à 42%, ainsi que l'« OAP⁴ thématique sur le paysage » (33%). Les chartes de PNR arrivent ensuite (37%), avec un nombre de réponses positives qui dépasse significativement le nombre de communes de parcs ayant répondu (19%), ce qui témoigne du fait que cet outil de planification est bien identifié à l'extérieur des 58 PNR actuellement labellisés.

Les services de l'État centraux et déconcentrés développent des outils spécifiquement consacrés au paysage. Si les « plans de paysage » sont cités avec 23 % de réponses positives, les autres apparaissent globalement méconnus. Le classement de sites et les opérations grands sites recueillent 19 % de réponses. Les atlas de paysage, 12 %, de même que la définition - assez technique dans son énoncé - d'« objectifs de qualité paysagère ». Le faible score (12%) des « observatoires photographiques du paysage » est surprenant dans la mesure où, dans une précédente réponse, plus que 40 % des répondants déclaraient utiliser les photographies comme source de connaissance.

Un « renforcement des compétences et des connaissances » sur le paysage est très largement souhaité : quatre cinquièmes de l'échantillon ressentent le besoin de les renforcer « sûrement » ou « peut-être » ; un tel score est encourageant pour la suite de la mission, d'autant que plus de la moitié des réponses ont opté pour le « sûrement ».

En termes de modalités de formation, les « visites personnalisées du territoire avec un professionnel » recueillent le plus grand nombre de réponses positives (49%), suivies de près (45%) par les « parcours collectifs sur le terrain avec lecture du paysage, regards partagés... » et les « visites d'autres territoires engagés dans une démarche de paysage » (40%).

Les élus souhaitent être formés et sensibilisés plus particulièrement au patrimoine, à la biodiversité, à



Quelles sont les thématiques sur lesquelles vous souhaiteriez être formé ?
graphique CGEDD

l'agriculture/forêt et à l'habitat : 37% optent pour l'habitat, 52 % pour les patrimoines, 45% pour la biodiversité.

Sur cette question, des césures nettes apparaissent entre les élus urbains, périurbains et ruraux : 51% des maires ruraux optent pour « agriculture et forêt » alors que les élus urbains sont 26% et les élus périurbains 44%. Pour l'item « paysages et dynamisation des centres », 40% des élus urbains y sont favorables contre 19% des élus ruraux ou périurbains. Les élus urbains sont également plus nombreux que les élus ruraux ou périurbains à choisir l'item « paysage et vie des quartiers » (respectivement 42%, 9% et 11%).

Le paysage pour réussir la transition ?

Le collectif PAP considère le paysage comme une référence fondamentale pour réaliser pleinement la transition écologique et énergétique de nos sociétés. Du point de vue du collectif PAP, l'enquête menée par le CGEDD apporte des éléments de connaissance sans précédent et en grande partie encourageants pour des perspectives à approfondir et accentuer. Cet objectif sera assuré par les politiques publiques, dont un des buts est de promouvoir le bon usage de la notion de paysage.

Une sortie de l'entre-soi

Alors que de nombreux sondages concernent régulièrement les domaines environnementaux identifiés comme sérieux - ainsi le climat, les pollutions ou la biodiversité -, la façon dont les français appréhendent le paysage est faiblement documentée. Une enquête d'opinion sur ce sujet a

⁴ Orientation d'aménagement et de programmation.

été publiée en 1998 par l'Institut national d'études démographiques (INED). Elle fait état notamment de l'appréciation de nos concitoyens sur l'évolution contemporaine des paysages. A la question « dans l'ensemble, comment les paysages ont-ils évolué ces dernières années à la campagne et à la ville ? », 17,9 % des français répondaient alors que les espaces ruraux « avaient embelli », 34,1% qu'ils « s'étaient dégradés », et 48% qu'ils n'avaient pas changé. Dans le même temps, 32,1 % estimaient que les espaces urbains avaient connu une évolution positive et 38,3% une évolution négative⁵.

On n'avait en particulier, jusqu'ici, aucune idée de la manière dont les élus locaux appréhendaient le paysage. L'enquête du CGEDD n'est pas un sondage puisque les volontaires ont été seuls à répondre. Mais elle vient combler un vide. On n'avait précédemment pour témoins que le cercle réduit des quelques dizaines d'élus qui interviennent lors des colloques sur le paysage, et sont souvent impliqués dans des plans de paysage, des opérations Grand Site ou des parcs naturels régionaux. On pouvait aussi scruter les rares enquêtes socio-géographiques qui se rapprochaient du sujet⁶ en portant sur l'appréciation du « cadre de vie » ou la « patrimonialisation des territoires »⁷.

Même constitué par les plus motivés des 34 000 élus auxquels l'AMF a diffusé le questionnaire, cet échantillon de 1400 réponses permet de sortir de

En mairie de Brunoy
photo CAUE 91



Visite de terrain à Brunoy.
photo CAUE 91

5 Philippe Collomb et France Guérin-Pace. « Les français et l'environnement, enquête populations, espaces de vie, environnement ». Cahier n° 141 de l'INED, 1998.

La question et la réponse mentionnées ici figurent page 86. Cette enquête a été citée par Yves Luginbühl lors de son intervention le 28 mai 2001 à la séance inaugurale du défunt Conseil national du paysage.

6 Ainsi en 2013, l'équipe chargée d'établir l'Atlas des paysages des Pays-de-la-Loire a-t-elle interrogé par voie postale ou électronique 613 « acteurs » sur leur appréciation de la qualité des paysages régionaux et leurs perspectives d'évolution : 141 réponses ont été recueillies dont seulement 3% émanaient d'élus locaux. <http://www.paysages.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/les-perceptions-sociales-des-paysages-a286.html>

7 Voir par exemple les travaux d'Aline Brochot, géographe au Laboratoire dynamiques sociales et recomposition des espaces (LADYSS, CNRS) <https://www.ladyss.com>



cet « entre soi » immobile et apporte un socle de connaissances issu d'un vivier de témoins décuplé par rapport à la période précédente.

La persistance de préjugés

Avec près des deux tiers de réponses positives, la notion d'agrément et de cadre de vie s'impose clairement comme majoritaire quand on demande des synonymes au mot de paysage (question 2-2). Que le paysage soit associé à la dimension du bien-être, de la beauté et de la sérénité apparaît comme éminemment positif du point de vue du collectif PAP. Le collectif a noté cependant, et à plusieurs reprises, l'ambiguïté de cette notion de cadre de vie. Cette notion peut incarner un levier facilitant la mobilisation des citoyens pour mener la transition écologique, mais risque aussi de se voir réduit à supplément décoratif et facultatif des aménagements, quand elle est présentée comme un objectif parmi d'autres dans la longue liste de ceux que peut viser l'action publique⁸. Dans le questionnaire du CGEDD, l'énoncé ne permettait pas de distinguer entre ces deux interprétations. En revanche, l'intitulé de la dernière question suggérait clairement aux répondants d'opter pour le paysage comme levier et non comme simple décor : le mot « paysage » y était systématiquement associé à un thème majeur de politique publique (agriculture, habitat, risques...) , introduisant une vision transversale de l'aménagement.

« Patrimoine, végétal, campagne », ces termes verdoyants et conservateurs auxquels on réduit trop souvent le paysage occupent ainsi une seconde place ex-aequo, entre 31 et 35% des choix, alors que le terme « projet de territoire » reste dans l'ombre. Le collectif PAP, parmi d'autres, tente de promouvoir ce dernier depuis plusieurs décennies, mais à peine plus d'un élu sur dix l'ont inclus dans l'une de leurs trois réponses. Comme si les élus, en méconnaissant le fait que le paysage résulte des actions humaines passées ou présentes, n'avaient pas encore assimilé l'idée qu'il peut contribuer efficacement à la résolution des crises présentes et permet d'en relever les défis ensemble.

Marginalité préoccupante des « politiques paysagères »

Les services de l'Etat ont développé, depuis les années 1990, des politiques publiques originales qui portent spécifiquement sur les paysages du quotidien⁹. Les atlas de paysage visent leur connaissance¹⁰. Les observatoires photographiques,

la sensibilisation. De leur côté, les plans de paysage mettent en action l'approche paysagère dans les territoires¹¹.

Ces politiques sont peu connues par les élus locaux - pourtant motivés - qui ont répondu au questionnaire : 12% d'entre eux citent les atlas et les observatoires, un petit quart (23%) les plans de paysages.

Les outils de droit commun du Code de l'urbanisme et les chartes de parcs naturels régionaux l'emportent donc très largement (respectivement 42 et 37% des choix), surclassant les instruments ayant le paysage pour objectif *explicite et spécifique*. Pourquoi ces derniers n'émergent-ils pas alors qu'ils ont développé une couverture territoriale tout à fait satisfaisante depuis plusieurs décennies ? Les plans de paysage comptent une bonne centaine de procédures aujourd'hui actives. Neuf départements sur dix disposent d'un atlas et une étude récente menée par le bureau du paysage avait recensé une centaine d'observatoires photographiques présents dans 70 départements¹².

Un auditeur avisé de la Cour des comptes verrait dans cette méconnaissance une raison de supprimer des outils au retentissement aussi faible. Il sera plus pertinent de poser la question de leur enrichissement et de leur ajustement afin qu'ils parviennent au but qui est le leur. Ces outils jusque-là descendants devraient pouvoir prendre une dimension d'animation et d'écoute locale qui devient indispensable. Le ministère prévoit ainsi de préconiser, lors de la révision des atlas, une participation plus large du public qui inclura bien sûr les élus de terrain.

8 Voir Signé PAP n° 42 « Le paysage comme outil de gouvernement – fausses oppositions et vraies synergies » Jean-Pierre Thibault, septembre 2020.

9 Les politiques portant sur les paysages « exceptionnels » sont nettement plus anciennes : 1906, puis 1930...

10 La loi « biodiversité » de 2016 est venue reconnaître leur existence (article L 350-1 B du Code de l'environnement). Leur écriture fait l'objet de cahiers méthodologiques régulièrement mis à jour (le dernier date de 2015).

11 On en citera pas la quatrième d'entre elles : les « directives paysagères » issues de la Loi de 1993 : on n'en compte en effet que deux en France – et aucun nouveau projet n'est en cours – sur le Salève et les Alpilles. Elles n'étaient pas proposées dans le questionnaire, faute de pérennité prévisible.

12 Ce rapport de décembre 2015 est téléchargeable sur le site « Objectif paysages » développé par le MTE : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Rapport%20E2%80%933%20Observatoires%20photographiques%20du%20paysage%20C2%AB%20C2%A0locaux%20C2%A0C2%BB%2C%20recensement%20et%20typologie.pdf>

De la même façon, il serait opportun que le référent national recommande aux observatoires photographiques de prendre le même tournant méthodologique pour devenir, comme certains le font déjà, des « observatoires participatifs »¹³, sortes d'équivalents, en matière de paysage, des atlas de la biodiversité communale. Ces appels à l'expertise citoyenne sont fortement promus par l'Office français de la biodiversité (OFB). En matière de connaissance scientifique, des approches participatives constituent un outil de sensibilisation par l'action dont l'efficacité est avérée. Elles permettent également un enrichissement de la connaissance par l'intervention d'acteurs de terrain vigilants, attentifs au détail des situations locales.

La définition légale du paysage le donne pour une « partie de territoire tel que perçue par les populations »¹⁴. En devenant participatives, les politiques paysagères ont pour mission de recueillir l'expertise d'usage des habitants qui ont façonné ces lieux et en possèdent généralement la mémoire vivante. Dans le cas où cet habitier incarné n'aurait pas trouvé ses mots ou les aurait perdus, ces politiques raviveront la compétence des habitants et leur permettront de s'investir dans leur responsabilité d'acteur de la transition. Il importe donc de développer ces politiques, et avant cela de les faire mieux connaître. L'intervention du paysagiste ou du photographe permet de révéler

la capacité de transformation des lieux familiers, et de saisir les possibles sous jacents et opportunités qu'ils comportent pour des regards experts. Ces regards gagnent à s'être nourris d'une culture locale souvent singulière qu'il importe de raviver pour que les interventions à prévoir sachent s'ancrer dans une histoire.

Sous-utilisation du paysage comme méthode facilitatrice dans certains domaines stratégiques de la transition

La dernière question posée aux élus porte sur le contenu-même de leur formation.

Comme dit plus haut, toutes les catégories de réponses, qu'elles soient urbaines ou rurales, mentionnent d'abord l'intérêt des élus pour une formation aux patrimoines naturels et culturels et à la biodiversité. De leur côté, les thèmes spécifiques aux campagnes et aux villes (agriculture et forêt chez les ruraux, dynamisation des centres et « vie des quartiers » chez les urbains) sont mentionnés par plus de 40% des élus, et jusqu'à 51% pour l'agriculture chez les ruraux¹⁵. Les élus souhaitent une montée en

¹³ Selon la page « observatoires » du site Objectifs Paysages, le parc naturel régional des Causses du Quercy dispose d'un tel observatoire photographique du paysage participatif. Les campagnes de reconduction sont menées par les habitants via l'application Capture ton Paysage.

¹⁴ Définition de la convention européenne du paysage introduite en 2016 dans le Code de l'environnement.

Lecture de paysage à La Rouvière (Gard)
photo CAUE 30



compétence dans leur appréhension de leur milieu de vie. Ils ont saisi que le paysage qui les entoure est évolutif et fragile, qu'il a pu être malmené et que ses transformations rapides et importantes appellent un bilan et une prise de responsabilité.

Il est alors étonnant que le couple paysage-énergie recueille un score relativement faible (27%), comme si les élus ne voyaient pas dans le paysage une réponse possible aux alertes lancées par les scientifiques en matière de climat et d'urgence de la transition énergétique. L'actuelle polémique au sujet des éoliennes « qui dénaturent le paysage » aurait pu les inciter à acquérir quelques éléments de méthode et d'analyse pour pouvoir trancher sur ces questions. Objet de la mission en cours, le plan national de formation des élus pourra faire progresser les consciences à cet égard. Il lui appartient de susciter un intérêt renouvelé de la part des élus, qui saisiront ainsi celle qu'ils peuvent prendre dans l'urgente transition de nos modes de vie et de consommation.

L'arrivée en queue de peloton des thèmes des « friches » (13%) et des « espaces périphériques » (8%) reste à cet égard surprenante¹⁶. Avec l'insistance qu'ils mettent sur le vert et la dimension patrimoniale du paysage, les élus semblent continuer à le considérer comme un dérivatif, comme un palliatif, et non comme un outil et un but. A un moment où la timide loi « climat et résilience » du 22 août 2021 condamne à une inexorable obsolescence les grands centres commerciaux partout installés dans les tristement fameuses « entrées de ville »¹⁷, la sous-estimation d'un tel enjeu fera utilement l'objet

d'un correctif dans le plan national de formation. Artificialisation des sols, déplacements carbonés, des dégâts environnementaux majeurs affectent les périphéries de l'ère du pétrole. Nécessairement ajustées aux enjeux et au contexte de chaque territoire, une orientation nationale des actions de sensibilisation ou formation devrait être définie dans ce domaine comme dans celui de l'énergie. Quelle que soit l'importance de ces éléments de méconnaissance - sans doute provisoires et parfaitement remédiables - des élus en matière de compréhension du rôle des démarches de paysage pour la transition, l'exploration des dispositions actuelles d'un échantillon significatif d'élus locaux représente un atout majeur pour définir les actions à mener en direction de ce public. Elle apporte aussi de nombreux éléments pour intervenir auprès des techniciens qui sont les conseillers des élus, afin d'obtenir une meilleure adaptation de la commande aux urgences de notre époque. Ainsi les professionnels du paysage pourront-ils mettre plus d'ambition dans les programmes d'action dont ils sont chargés, afin que nos concitoyens en général, ceux qui élisent les maires, saisissent ce qui deviendra une évidence : l'action sur le paysage constitue une clef pour aménager les transitions indispensables attendues par nos sociétés.

Lecture collective sur un belvédère dominant le Rhône
photo CAUE 30



15 Point très positif quand on sait que le lien au paysage est dramatiquement sous-investi par le ministère de l'agriculture tout autant que, faute de commandes, par les professionnels du paysage.

16 Les élus identifiés comme « périurbains » dans l'enquête ne se démarquent pas de cette moyenne ; seuls les urbains choisissent ce thème à un niveau un peu plus élevé (14%).

17 L'article 215 de cette loi interdit l'implantation de nouvelles surfaces commerciales entraînant une artificialisation des sols. Désormais, seuls les projets d'une surface de vente inférieure à 10 000 m² pourront bénéficier d'une dérogation s'ils remplissent certains critères : insertion du projet dans des secteurs d'urbanisation ou de revitalisation du territoire ou opérations d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé, ou encore compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé.