

n° 008333-01

avril 2014

Paysage et aménagement : propositions pour un plan national d'action

*Mission de conseil sur la politique nationale du
paysage*

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008333-01

**Paysage et aménagement : propositions pour un
plan national d'action**

Mission de conseil sur la politique nationale du paysage

établi par

Denis CLEMENT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Jean-Luc CABRIT

Chargé de mission paysage au CGEDD

Marie-Pierre DOIZELET

Chargée de mission au CGEDD

avril 2014

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n°008333-01

Date du rapport : avril 2014

Titre : Paysage et aménagement : propositions pour un plan national d'action

Sous-titre du rapport : Mission de conseil sur la politique nationale du paysage

Commanditaire(s) : Vice-président du CGEDD et Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

Date de la commande : 30 avril 2012

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) :

- Denis CLEMENT, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts
- Jean-Luc CABRIT, Chargé de mission paysage au CGEDD
- Marie-Pierre DOIZELET, Chargée de mission au CGEDD

Coordonnateur : Denis CLEMENT, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Superviseur : Alain LECOMTE, Président de la 3^e section du CGEDD

Relecteur : Thierry LAVOUX, Inspecteur général de l'aménagement et du développement durable

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 60

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

« Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes ».

Sommaire

Résumé.....	4
Organisation des propositions d'action du rapport.....	7
Introduction.....	8
Historique de la mission et méthodes.....	10
1. Situation et enjeux du paysage en France.....	12
1.1. Des paysages qui globalement se dégradent.....	12
1.1.1. Des transformations peu maîtrisées.....	12
1.1.2. Mais certaines réalisations exemplaires qui montrent la voie.....	16
1.2. Des enjeux culturels, sociaux et économiques pourtant majeurs.....	18
1.2.1. La richesse exceptionnelle des paysages de France, appréciée en Europe et dans le monde.....	18
1.2.2. L'importance culturelle et sociale du paysage.....	19
1.2.3. L'importance économique du paysage en France.....	21
1.3. Une certaine désaffection politique en dépit de l'attente sociétale.....	27
1.3.1. Une certaine désaffection politique.....	27
1.3.2. Une attente sociétale.....	28
1.3.3. La nécessité de réagir.....	29
2. Analyse des raisons de la situation actuelle.....	30
2.1. Une incompréhension du paysage - pourtant réalité qui s'objective.....	30
2.1.1. La méconnaissance de ce qui constitue un paysage et ses perceptions.....	30
2.1.2. De quoi se composent un paysage et sa perception ?.....	30
2.1.3. Le paysage est une réalité qui s'objective.....	32
2.1.4. La difficulté d'avoir une approche opérationnelle du paysage pour les professionnels de l'aménagement qui n'ont pas été formés.....	34
2.2. Des raisons culturelles conduisant à délaisser le paysage du quotidien.....	34
2.2.1. Une pensée technique et rationnelle dominante dans une société excluant fortement le champ du sensible.....	34
2.2.2. Une attention surtout portée à la protection des paysages remarquables.....	35
2.2.3. L'absence de vision globale et la logique du court terme en matière d'organisation de l'espace.....	36
2.2.4. Un pays où l'on n'est pas habitué à économiser l'espace.....	37
2.3. Une politique nationale difficile à conduire sur le paysage du quotidien.....	37
2.3.1. Un droit national peu effectif sur le paysage du quotidien.....	37
2.3.2. Des services centraux en charge du paysage actifs mais très faiblement écoutés sur le paysage du quotidien.....	40
2.3.3. Des services territoriaux de l'État à soutenir.....	43
2.3.4. Les paysagistes : une profession à conforter et développer.....	46
2.3.5. Un dialogue à établir avec la recherche	47
2.3.6. Une impulsion politique nationale absente, notamment du Grenelle de l'environnement.....	48

3. Des propositions pour une relance politique du paysage.....	50
3.1. Faire comprendre que le paysage est un outil au service de l'aménagement, avec un contenu objectif qui intègre les perceptions sociales.....	51
3.1.1. Une information simple expliquant le paysage et sa perception : expliciter le paysage.....	51
3.1.2. Des méthodes pratiques permettant d'objectiver le paysage et de l'utiliser pour composer le territoire et concevoir les aménagements.....	51
3.1.3. Des outils de connaissance et de suivi des évolutions du paysage.....	53
3.2. Développer une culture du paysage, notamment auprès des acteurs publics	54
3.2.1. Sensibilisation des responsables publics de l'État et des collectivités locales.....	54
3.2.2. Des situations à faire évoluer au sein des services publics de l'État et des collectivités.....	55
3.2.3. Sensibilisation et formation des professionnels de l'aménagement.....	56
3.2.4. Reconnaissance et valorisation des spécialistes du paysage.....	56
3.2.5. Sensibilisation de la société civile.....	57
3.3. Mieux composer avec le paysage dans la planification spatiale et dans les projets d'aménagement opérationnel.....	57
3.3.1. Urbanisme, construction, architecture et permis de construire.....	58
3.3.2. Développement de l'éolien.....	59
3.3.3. Projets, plans et programmes soumis à étude d'impact.....	60
3.3.4. Publicité et enseignes.....	60
3.3.5. Espaces agricoles, forestiers et naturels.....	61
3.4. Réaffirmer la place du paysage parmi les grandes politiques nationales.....	62
3.4.1. Le paysage réaffirmé parmi les priorités du ministère et les grandes politiques nationales.....	62
3.4.2. Des collectivités parties prenantes de la relance nationale.....	62
3.4.3. Un code de l'environnement dans lequel le paysage doit trouver sa juste place	63
3.4.4. Une gouvernance nationale du paysage à réactiver.....	63
3.4.5. Un « Plan national du paysage ».....	64
Conclusion.....	66
Annexes.....	68
1. Lettre de mission et note de commande.....	69
2. Convention européenne du paysage	71
3. Questionnaires adressés aux DREAL et aux DDT(M).....	77
3.1. Synthèse des réponses des DREAL.....	78
3.2. Synthèse des réponses des DDT(M).....	85
3.3. Le questionnaire adressé aux DREAL.....	93
3.5. Le questionnaire adressé aux DDT(M).....	99
4. Liste des personnes rencontrées.....	103
5. Remerciements.....	108
6. Glossaire des sigles et acronymes.....	109

Résumé

Les paysages de France représentent un capital exceptionnel par leur diversité et leur qualité et ils contribuent fortement à l'image de notre pays et à sa qualité de vie. Pourtant, à côté des paysages naturels ou bâtis les plus remarquables, souvent protégés et valorisés, la transformation des « paysages quotidiens » n'a cessé de s'accélérer au cours des soixante dernières années en entraînant, progressivement et comme inéluctablement, la banalisation ou la dégradation irréversible de nombre d'entre eux.

Le rapport, qui vient à la suite de celui d'Anne Fortier Kriegel de février 2011, a pour objet de mettre en évidence cette situation préoccupante et ses enjeux, d'en éclairer les raisons et de faire des propositions pour la politique nationale du paysage, associant les collectivités. Une attention plus particulière est portée sur l'action des services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui sont à la fois en charge de cette politique et d'un secteur important de l'aménagement des territoires.

1) Des paysages qui se dégradent, le plus souvent dans l'indifférence, malgré des enjeux nationaux majeurs

Les paysages se transforment sous l'impulsion directe de l'économie, de la démographie, des capacités techniques nouvelles, bien souvent de façon « subie ». Si le domaine du péri-urbain et des entrées de ville est certainement celui dans lequel on observe le plus d'aménagements mal maîtrisés, d'autres secteurs sont également sensibles tels que les infrastructures linéaires, l'éolien ou certains espaces agricoles ou forestiers. Dans tous ces domaines, les pratiques prennent en réalité peu en compte le paysage ; lorsqu'il est examiné, il l'est souvent comme un volet séparé fort peu intégré au projet. Malgré cela, un certain nombre d'exemples d'aménagement réussis - qui placent le paysage au cœur des projets - ouvrent la voie d'évolutions réfléchies et « choisies ».

Les enjeux sociaux, culturels et économiques du paysage sont quant à eux considérables. La France est pourvue d'une richesse culturelle et naturelle inestimable en matière de paysages, biens communs à la fois aux niveaux national et local. Il est pour les populations un facteur essentiel d'identité, de bien-être et de lien social ; son rôle économique est majeur, notre pays détenant la première place au monde en matière touristique ; il est déterminant dans l'attractivité des territoires, des villes et des quartiers, pour les populations et pour les activités. Le paysage qui nous entoure n'est pas indifférent, il est la signature directe de la société.

Malgré cela, 20 ans après la loi Paysage de 1993, la question du paysage ne fait plus vraiment partie des sujets d'intérêt politique. Pour bien des acteurs de l'aménagement, le paysage est principalement perçu comme une contrainte plutôt que comme un atout à valoriser. La demande sociale de paysage et de cadre de vie est cependant bien présente : les Français restent sensibles au beau, même quand il s'agit de paysages ordinaires, et cette question semble avoir été occultée par bien des responsables publics. Réagir est aujourd'hui devenu indispensable.

2) Des raisons qui peuvent éclairer la situation

Le paysage est pour beaucoup une notion mal définie, associée à un sentiment de « subjectif » ; la méconnaissance de ce qui constitue réellement un paysage est l'un des tout premiers facteurs qui conduisent à le mettre de côté dans les aménagements. Défini dans la Convention européenne du paysage comme 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 leurs interrelations », le paysage est une réalité de fait, résultant à la fois de caractéristiques physiques et de leurs perceptions sociales. Contrairement aux idées répandues, ces deux composantes peuvent être clairement objectivées. Bien des décideurs publics, mais aussi des professionnels de l'aménagement - qui pour la plupart n'ont pas été formés à ces notions -

rencontrent une difficulté d'approche pratique du paysage ; de plus, il n'est pas encore dans leur culture de faire appel aux spécialistes que sont les paysagistes.

D'autres raisons peuvent expliquer l'affaiblissement culturel à l'égard du paysage quotidien : une pensée technique et rationnelle dominante dans une société excluant fortement le champ du sensible et le non mesurable, des capacités techniques sans précédent et la primauté du quantitatif sur le qualitatif. A cela s'ajoutent une attention surtout focalisée sur la protection des paysages remarquables, l'absence de visions globales en matière d'organisation de l'espace et la logique du court terme, dans un pays où l'on n'est pas habitué à économiser l'espace...

Dans ce contexte, la politique nationale s'avère elle-même difficile à conduire sur le paysage du quotidien. Le droit national actuel est peu orienté vers des résultats effectifs. Les services nationaux et territoriaux en charge du paysage, malgré leurs efforts, ont été longtemps peu écoutés sur le sujet. Les deux enquêtes menées dans le cadre de cette mission, l'une auprès des DREAL et l'autre des DDT, ont confirmé le besoin des services d'être soutenus sur la question du paysage. La profession de paysagiste n'est pas encore bien reconnue ni développée, et un meilleur dialogue mérite d'être établi avec la recherche. Enfin, une impulsion nationale forte fait défaut depuis longtemps.

3) Des propositions

De vrais risques existent à continuer de négliger les paysages du quotidien. Paysage et cadre de vie appellent une politique nationale à réaffirmer et engager avec les collectivités, qui serait porteuse de sens et mobilisatrice pour les citoyens, y compris dans une période sensible sur le plan économique et social.

Le rapport invite à **élaborer un « plan national pour le paysage »** partagé avec les territoires. Un ensemble de propositions d'action sont formulées pour contribuer à ce travail, selon quatre axes stratégiques :

1 - Faire comprendre que le paysage est un outil au service de l'aménagement, avec un contenu objectif qui intègre les perceptions sociales

Montrer que le paysage résulte de composantes physiques et de composantes culturelles qui s'analysent et s'objectivent clairement est un élément clé ; les choix d'aménagement peuvent ainsi être effectués de façon éclairée. Il convient aussi de promouvoir les outils et méthodes pratiques qui permettent d'objectiver le paysage et de l'utiliser pour composer le territoire et concevoir les aménagements.

2 - Développer une culture du paysage, notamment auprès des acteurs publics

Sensibiliser les responsables publics de l'État et des collectivités, former et sensibiliser les professionnels de l'aménagement (enseignements initial et continu), reconnaître les spécialistes du paysage (paysagistes-concepteurs) et faire appel à leurs compétences beaucoup plus régulièrement, sensibiliser la société civile (enseignements scolaire et universitaire, public).... Différentes évolutions, notamment d'organisation et de méthodes de travail sont également à conduire dans les services de l'État et des collectivités territoriales.

3 - Mieux composer avec le paysage dans la planification spatiale et dans les projets d'aménagement opérationnel

Des évolutions sont à mener dans plusieurs secteurs particulièrement sensibles : urbanisme, construction, architecture et permis de construire (le paysage comme outil dans la planification, intervention des spécialistes du paysage, formulation d'objectifs de qualité paysagère, expérimentation dans l'ensemble des parcs naturels régionaux, requalifications...), développement de l'éolien (prendre en compte les paysages non protégés et les perceptions sociales du paysage...), projets, plans et programmes soumis à étude d'impact (renforcer les exigences en matière d'étude et de prise en compte argumentée du paysage...) et espaces agricoles, forestiers et naturels.

4 - Réaffirmer la place du paysage parmi les grandes politiques nationales

L'ensemble des actions à conduire pour le paysage nécessite de redonner une impulsion politique nationale forte, qui replace le paysage parmi les grandes politiques et positionne les collectivités comme parties prenantes. Une juste place mérite d'être réservée au paysage dans le code de l'environnement et il est souhaitable de recréer une gouvernance nationale active du paysage. Il est proposé que soit élaboré un plan national du paysage, de façon largement concertée et pour lequel le présent rapport constituerait un support de travail.

En conclusion, il s'agirait de faire en sorte que, de mieux en mieux, un sens réfléchi soit donné aux aménagements, qui prenne en considération - au-delà des besoins économiques et sociaux quantitatifs immédiats - les singularités des lieux et les perceptions sociales du paysage.

Une politique nationale du paysage réaffirmée est à même d'être très positivement perçue par les populations. Elle ne nécessite pas de moyens importants ni d'évolutions réglementaires significatives et elle peut être mise en œuvre rapidement. L'adoption du volet paysage du projet de loi biodiversité prévue cette année 2014 est une occasion pour concrétiser une ambition politique nouvelle pour le paysage et engager l'élaboration concertée du plan national du paysage.

L'enjeu des paysages français, qui touche l'image même du pays et celle de notre société, justifie cette nouvelle mobilisation nationale. Le paysage est une réalité éminemment moderne qui mérite de faire partie des domaines retenus pour renouveler les politiques publiques. C'est aussi un enjeu d'avenir symbolique pour le ministère chargé d'animer la transition du pays vers le développement durable, car il fait appel à la mise en œuvre de valeurs à la fois économiques, culturelles, sociales et environnementales.

Organisation des propositions d'action du rapport

(70 propositions sont structurées selon ce plan, constituant la partie 3 du document et ayant vocation à servir de **support à l'élaboration concertée d'un plan national du paysage**)

1 - Faire comprendre que le paysage est un outil au service de l'aménagement, avec un contenu objectif qui intègre les perceptions sociales

- Réaliser des documents simples expliquant ce qu'est un paysage, à la fois dans ses composantes physiques et dans sa perception par les populations, montrant qu'il est une réalité perçue qui s'objective
- Diffuser les méthodes pratiques permettant d'objectiver le paysage et de l'utiliser pour composer le territoire et concevoir les aménagements
- Réajuster les outils de connaissance et de suivi des évolutions du paysage

2 - Développer une culture du paysage, notamment auprès des acteurs publics

- Sensibiliser les responsables publics de l'État et des collectivités
- Conduire certaines évolutions au sein des services publics de l'État et des collectivités (filière paysage, redéploiement des moyens humains, organisation et pratiques de travail...)
- Sensibiliser et former les professionnels de l'aménagement
- Reconnaître les spécialistes du paysage et conforter leur profession
- Intégrer le paysage dans l'enseignement général et sensibiliser la société civile

3 - Mieux composer avec le paysage dans la planification spatiale et dans les projets d'aménagement opérationnel

- En matière d'urbanisme, construction, architecture et permis de construire
- Dans le développement de l'énergie éolienne
- Dans les projets, plans et programmes soumis à étude d'impact
- En matière de publicité et enseignes
- Dans les espaces agricoles, forestiers et naturels

4 - Réaffirmer la place du paysage parmi les grandes politiques nationales

- Replacer le paysage parmi les priorités du ministère et les grandes politiques nationales
- Inviter les collectivités à être parties prenantes de la relance nationale
- Donner une juste place au paysage dans le code de l'environnement
- Réactiver la gouvernance nationale du paysage
- **Élaborer un plan national du paysage**

Introduction

Ce rapport relève du programme annuel du Conseil général de l'environnement et du développement durable ; il s'agit d'une mission de conseil sur la politique nationale du paysage dont la commande a été passée par le vice-président en accord avec le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (cf. la lettre de mission et la note de commande placées en Annexe 1).

La commande part d'un constat : la France a la chance de disposer d'un capital paysage exceptionnel, tant par sa qualité que par sa diversité. C'est l'une des grandes valeurs naturelles et culturelles de notre pays, qui contribue fortement à sa réputation. Ce capital représente une richesse économique et sociale considérable et, pourtant, il est largement sous-estimé par les acteurs publics (État et collectivités territoriales) qui, bien souvent, ne le valorisent pas comme un atout dans les aménagements qu'ils conduisent.

Ainsi, à côté des espaces naturels et bâtis reconnus comme ayant une valeur esthétique ou historique exceptionnelle (et qui font l'objet de protections régaliennes et de valorisations pour la plupart), le paysage « quotidien »¹ connaît une tendance régulière à la banalisation, voire à la dégradation. Dans la culture de la plupart des décideurs et dans la pratique de la majorité des aménageurs, le paysage n'est pas considéré comme une composante opérationnelle des démarches d'aménagement de l'espace qui concourent de fait à la création des nouveaux cadres de vie (urbanisme et construction, infrastructures, équipements divers...).

Une première approche des raisons à l'origine de cette situation était donc attendue de la mission, ainsi que des propositions d'action susceptibles de faire évoluer concrètement les pratiques vers une meilleure valorisation du paysage inspirée du développement durable. Dans ce cadre, la mission a porté une attention particulière à la situation du ministère et de ses services, à la fois en charge de la politique nationale du paysage, de l'environnement, du développement durable, de l'aménagement, des transports, de l'énergie... qui influencent tous quotidiennement le paysage.

Pour répondre à cet objectif, la mission a rencontré environ 90 personnes et effectué deux visites en région. Deux questionnaires ont été adressés respectivement à l'ensemble des DREAL et des DDTM, et des contacts réguliers ont eu lieu avec le Bureau du paysage et de la publicité du ministère, directement intéressé par le sujet de cette mission et déjà engagé dans un ensemble d'actions de relance de la politique du paysage. Conformément à la commande, la mission a plus spécialement focalisé son travail sur le paysage du « quotidien ».

La première partie du rapport met en évidence **la situation et les enjeux** du paysage en France. Elle décrit les domaines de dégradation progressive du paysage quotidien et met en valeur, à l'inverse, des réalisations exemplaires qui ouvrent la voie vers d'autres évolutions. Elle montre l'importance sous-estimée des enjeux culturels, sociaux et économiques du paysage et du cadre de vie et évoque les attentes sociétales qui justifient la nécessité et l'ambition souhaitable d'une relance de la politique du paysage.

La partie 2 fait une analyse des **raisons de la situation**, et commence par mettre en exergue la large méconnaissance de ce qui constitue un paysage et ses perceptions ; elle montre que ceux-ci sont bien des réalités qui s'analysent et s'objectivent, à l'encontre du discours commun sur la « subjectivité » des paysages. Elle identifie ensuite d'autres raisons de fond qui peuvent expliquer la faiblesse de la culture touchant au paysage du quotidien puis examine les difficultés rencontrées dans la conduite de la politique nationale dans ce domaine.

¹ Cf. les précisions apportées sur ce terme dans les pages qui suivent (« Historique de la mission et méthodes »)

La dernière partie présente un ensemble de **propositions d'action** portant sur une évolution des cultures et des pratiques, destinées à repositionner le paysage dans une ambition politique nationale par l'élaboration d'un **plan national du paysage**. Dans le contexte économique et social actuel, une telle ambition « qualitative » pourra paraître déplacée pour certains ; un objectif essentiel de ce rapport est précisément de montrer combien le paysage touche les citoyens dans leur quotidien et par là-même la société toute entière, et comment il peut devenir progressivement, dans ce contexte même, un facteur de mobilisation particulièrement favorable au lien social et à l'économie nationale.

Historique de la mission et méthodes

Historique de la mission

Le CGEDD a déjà produit de nombreux rapports en matière de politique des paysages, notamment dans le cadre de l'application de la politique des sites². Il a également publié des études sur les paysages de France.³ On peut citer le très érudit rapport de 1996, toujours d'actualité, « *Demande sociale en matière de patrimoine urbain et paysager* »⁴ qui analyse l'origine des rapports de la société française avec le paysage et leurs conséquences sur les rôles de l'État et des collectivités en la matière, ainsi que le rapport de 2007 sur les métiers du paysage, « *Métiers du paysage et filières de formations supérieures* »⁵.

La question du paysage quotidien a été plus particulièrement abordée dans le récent **rapport de février 2011 « Connaître le paysage et en reconnaître la valeur »** d'Anne Fortier Kriegel⁶.

Ce rapport rappelle l'histoire de la politique des paysages en France qui, après des années consacrées à la protection, s'est élargie aux paysages quotidiens depuis les années 70. Après avoir analysé les caractéristiques des sites et paysages de France, il présente les principes et les outils réglementaires de la politique publique du paysage ainsi qu'un exemple de méthode d'approche et de conception permettant de comprendre le paysage et d'intervenir sur son aménagement. Ces réflexions aboutissent à la formulation de dix recommandations, touchant à la diffusion de la culture paysagère dans les services et auprès du public et proposant un certain nombre de chantiers à relancer, tant réglementaires qu'organisationnels, afin de redynamiser la politique nationale du paysage.

Le CGEDD et la DGALN ont souhaité qu'un prolongement puisse être donné à ce rapport de 2011, sous la forme d'une mission d'appui et de conseil qui apporte au ministère un ensemble de propositions relativement détaillées, sur la base desquelles il pourrait élaborer une stratégie et un plan d'actions pour une relance de la politique nationale du paysage. La présente mission résulte donc directement de ce souhait.

La méthode employée

La mission a **rencontré** un nombre relativement large d'acteurs directs et indirects du paysage de façon à réunir un ensemble diversifié de témoignages portant sur les expériences concrètes et les attentes. Les 90 personnes avec lesquelles des échanges ont eu lieu étaient des agents du ministère ou appartenant à des structures variées concernées par le thème du paysage, des professionnels, des acteurs de terrain (cf. liste des personnes rencontrées en annexe 4). Ces rencontres ont été généralement organisées sous forme d'entretiens individuels, parfois de façon groupée, à Paris et en Île-de-France ainsi qu'à l'occasion des **deux visites** effectuées

² Dont les rapports de 2007 et 2008 n° 5365 « Audit sites et paysages – DDE du Lot-et-Garonne » par Bernard Gourguechon et n° 5865-01 « DIREN Audit thématique d'initiative locale – Application de la loi de 1930 dans le département de la Dordogne » par Bernard Gourguechon et Serge Dutruy

³ « *Histoire de la modernité du paysage de certaines régions de France* » – 1996 – et « *Les paysages de France* » – 2004 – Anne Fortier Kriegel

⁴ Rapport n° 95-114 « *Demande sociale en matière de patrimoine urbain et paysager* » - janvier 1996 par Claude Soucy

⁵ Rapport n° 4638-01 « *Métiers du paysage et filières de formations supérieures : situation, évolutions, perspectives* » – juin 2007 (Alain Bolio – Catherine Bersani – Monique Mosser – Louis Blaise – Jean-Claude Thoret)

⁶ Rapport n° 7397-01 « *Connaître le paysage et en reconnaître la valeur* » – février 2011 (Anne Fortier Kriegel)

auprès des services déconcentrés, DREAL et DDT, en Bourgogne et en Midi-Pyrénées. L'ensemble de ces entretiens a fait apparaître une perception assez homogène des problèmes et des enjeux à tous niveaux.

Le travail a été enrichi par des recherches d'exemples et d'expériences, en France et à l'étranger, et par la lecture d'un certain nombre de références bibliographiques. Les **deux questionnaires** envoyés respectivement aux services en charge du paysage des DREAL et aux Directeurs départementaux des territoires (cf. annexe 3) ont permis de réunir de nombreuses informations, l'ensemble des 27 DREAL (et DEAL en outre-mer) ayant répondu ainsi que 77 DDT (soit 80%).

Parallèlement, la mission a donc rencontré à plusieurs reprises **le bureau des paysages et de la publicité** de la DGALN, qui met en œuvre un programme d'actions dynamique, donnant notamment suite aux premières réflexions issues du rapport de 2011 et aux échanges qui ont suivi.

Bien qu'elle ait abordé ces sujets, la mission n'a pas approfondi les questions théoriques sur la valeur économique du paysage ou l'analyse des perceptions sociales, qui sont l'objet de recherches exigeant des compétences et une expertise particulières. Par ailleurs, il n'était pas attendu ni envisageable de faire un véritable bilan de la politique du paysage conduite jusqu'à présent, même s'il est sans doute utile que le ministère puisse disposer d'un tel bilan.

Conformément à la commande, la mission a essentiellement porté son attention sur la situation des « **paysages quotidiens** ». Ceux-ci sont compris comme étant les paysages autres que les « paysages remarquables », ces derniers disposant d'une reconnaissance particulière et faisant bien souvent l'objet de protections destinées à en préserver le caractère actuel le mieux possible. Ils concernent donc des paysages fort nombreux et de natures très diverses ; ils sont notamment susceptibles de faire l'objet d'aménagements et de transformations plus ou moins importantes conduisant à la création de nouveaux paysages. Cette division des paysages en deux types a ses limites mais elle permet une approche opérationnelle, facilement comprise. Le terme de « quotidiens » est préféré à celui d'« ordinaires » parfois utilisé (comme il l'est aussi en matière d'espaces naturels pour qualifier ceux qui ne sont pas « remarquables ») dont la connotation peu valorisante n'est pas adaptée à nombre de paysages autres que « remarquables ».

La mission a choisi de présenter **un ensemble de propositions d'action** à mettre en œuvre (environ 70) et non des recommandations au sens habituel des rapports du CGEDD. Ces propositions, qui sont de nature variée et ciblent des effets de court ou de plus long terme, sont organisées et présentées selon quatre objectifs stratégiques : faire comprendre que le paysage est un outil au service de l'aménagement, avec un contenu objectif qui intègre les perceptions sociales, développer une culture du paysage, notamment auprès des acteurs publics, mieux composer avec le paysage dans la planification spatiale et dans les projets d'aménagement opérationnel et réaffirmer la place du paysage parmi les grandes politiques nationales. **Elles ont vocation à servir de matière première à l'élaboration d'un plan national d'action.**

1. Situation et enjeux du paysage en France

Cette première partie est consacrée à la description de la situation du paysage en France. Elle porte sur l'évolution progressive des paysages qui inquiète sur bien des aspects, sur les enjeux pourtant majeurs qu'ils représentent pour notre pays et sur l'absence actuelle de véritable réaction politique malgré l'attente sociale existante.

1.1. Des paysages qui globalement se dégradent

1.1.1. Des transformations peu maîtrisées

Les transformations du paysage auxquelles nous sommes aujourd'hui confrontés sont inédites par leur ampleur et leur rapidité. Si les éléments du paysage liés à l'histoire géomorphologique, climatique et écologique évoluent lentement, en revanche, dans un pays aménagé comme la France, c'est essentiellement l'histoire humaine qui a été le moteur de l'évolution, par son action sur le territoire ou *a contrario* par l'abandon de cette action.

Pendant longtemps, les interventions de l'homme ont eu des effets extrêmement progressifs sur le paysage, du fait de la relative faiblesse du dynamisme démographique, des limites imposées par les capacités techniques et de la nécessité de s'adapter au milieu. En outre elles étaient peu perceptibles à l'échelle d'une génération.

Les évolutions de la société et de la propriété au 18^{ème} siècle, et surtout la révolution industrielle qui a apporté depuis la fin du 19^{ème} siècle des moyens techniques et économiques considérables (allant de pair avec une énergie abondante et peu coûteuse pendant longtemps), ont conduit à des bouleversements rapides (transformations sociales, exode rural, explosion urbaine, infrastructures linéaires, remembrements et rationalisation des pratiques agricoles...), en rupture avec la lenteur des évolutions antérieures et affranchis des contraintes de la nature (qui imposaient les matériaux disponibles, des formes adaptées au climat, des cultures appropriées aux sols...).

Ces dernières décennies, les évolutions se sont encore accélérées sous l'influence de différentes logiques et semblent devenues difficiles à maîtriser. Elles sont d'autant plus sensibles qu'elles sont désormais perceptibles sur l'espace d'une seule génération. Nombreux sont ceux qui dénoncent les effets de ces évolutions, également identifiés par les observatoires photographiques des paysages.

C'est dans le milieu urbain et périurbain que l'on est le plus frappé par ces transformations. Or, selon l'INSEE, environ 80 % de la population vit aujourd'hui dans des unités urbaines⁷. Ce sont donc ces paysages en pleine transformation et souvent livrés à eux-mêmes qui constituent le cadre de vie immédiat de la majorité des Français. Où que l'on regarde, le constat n'est guère satisfaisant :

- **En matière d'urbanisme et de construction :**

- **un étalement urbain** inégalé, qui abolit la limite entre ville et campagne et réduit les terres agricoles. La croissance de la population en est une des raisons : le pays comptera 73 millions d'habitants en 2040.⁸ Mais cette croissance n'est pas absorbée par

⁷ On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants (définition INSEE)

la densification des villes : selon la DATAR⁹, de vastes espaces périurbains se constituent avec des modes de vie citadins. La différence entre l'urbain et le rural se réduit (95% de la population vit sous influence urbaine selon le recensement de 2008), tout en fragilisant certaines populations du fait de l'éloignement et du renchérissement de l'énergie. On cite souvent le taux d'artificialisation de l'espace, estimé à un département tous les dix ans¹⁰. Le nombre de maisons individuelles (55% du logement, contre 45% pour le collectif) en serait aussi en partie responsable : il a crû de 14% de 2001 à 2012 pour une augmentation de la population de 7 % sur la même période.

- **un urbanisme péri-urbain sans cohérence.** Cette croissance des périphéries et des zones d'extension urbaine est multiforme. Elle donne lieu à des ensembles fragmentés, multipolaires, desservis par des systèmes complexes de mobilité. Elle reste malheureusement bien souvent soumise au laisser-faire, ou déléguée à la promotion privée ou aux grands opérateurs, plus soucieux de rentabilité économique que d'aménagement raisonné du territoire. La conséquence en est une grande hétérogénéité d'ensemble, des formes répétitives dans le détail, une absence d'adaptation des modèles urbains et architecturaux, dans des opérations limitées à certains secteurs, sans intentions en matière d'organisation de l'espace public et de cohérence d'ensemble.

On doit cependant constater qu'inversement, le développement et la qualité des espaces publics en milieu dense, tant en centre-ville (particulièrement des grandes villes) que dans certaines proches banlieues, donnent souvent lieu à des projets beaucoup mieux maîtrisés. Une partie des élus périurbains est consciente du coût économique et de l'impact paysager et environnemental de l'étalement. On voit ainsi éclore certains projets urbanistiques innovants en matière de densité, de mixité sociale, de diversité de l'habitat, proposant des espaces publics, des équipements, etc.

- **des entrées de ville** résultant de logiques commerciales et d'opérations foncières qui conduisent à l'accumulation de **formes standardisées** : hangars métalliques, grandes surfaces franchisées que l'on s'est habitué à trouver à travers l'ensemble du pays accompagnées d'enseignes, de publicité et de parkings. Attirées par le coût moins élevé du foncier, la proximité des transports et la permissivité de certains règlements, ces formes déstructurent et dévalorisent de nombreuses entrées de ville. Plus subtilement, le mobilier urbain, les matériaux de construction se sont industrialisés, produisant les mêmes formes partout : lampadaires, arrêts de bus, jardinières, pavés de sol, bordures de trottoir.

Déjà en 1997, dans son rapport « *Les Terroirs urbains et paysagers, Pour un nouvel équilibre des espaces périurbains* », le sénateur Gérard Larcher notait (pp. 36-37)¹¹ : « *L'urbanisation des abords de villes s'effectue selon un modèle très consommateur d'espace, peu différencié, qui gomme indistinctement les spécificités géographiques, historiques ou culturelles des sites préexistants. De plus, le développement de l'espace périurbain se fait de manière monofonctionnelle : habitat-travail-loisirs-commerces, ce qui multiplie les besoins de déplacement, fondus dans un vaste « continuum urbain » globalement indifférencié. Il en est ainsi des franges ou des lisières urbaines, comme des nouvelles infrastructures de transport. (...) Il est frappant de constater que dans les espaces périurbains, le site à urbaniser est considéré comme une « denrée reproductible et périssable ».* Il suffit d'observer la rapide obsolescence des zones commerciales ou

⁸ Données INSEE

⁹ Exposition itinérante de la DATAR « *La France de 2040* » et sa revue en ligne « *Territoire 2040* »

¹⁰ Cf. article « *Étalement urbain et artificialisation des sols en France* » sur le site du MEDDE : « *Ainsi, d'après l'Institut français de l'environnement, ce sont en France, 600 km² qui sont artificialisés par an, soit l'équivalent d'un département français tous les dix ans. Et la progression des surfaces artificialisées est 4 fois plus rapide que la croissance démographique.* »

¹¹ Cité dans : « *Réhabilitation des entrées de ville - Contribution méthodologique à une réhabilitation des points noirs du paysage périurbain* » - Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France - 2001

artisanales ainsi que l'apparition de friches commerciales pour comprendre que les besoins de sites à urbaniser reposent souvent plus sur le déplacement de fonctions déjà remplies que sur la satisfaction de besoins nouveaux. Face à cet « espace jetable », il convient de s'interroger sur les possibilités encore limitées de recyclage de ces surfaces, qui condamnent pour le moment une part importante de la population française à vivre dans, ou à proximité de sites dévalués. »

Cet état de fait est lié à des habitudes, des modes de faire qui peuvent évoluer. On peut par exemple constater que dans d'autres pays européens (Allemagne, Royaume-uni), ces zones commerciales ne sont pas nécessairement placées en entrée de ville, mais sont conçues comme parties intégrantes de la composition urbaine ;

- **un « mitage » des zones rurales**, avec des constructions souvent dispersées à l'extérieur des centres-bourgs. Selon la DATAR, les espaces de faible densité (moins de 30 habitants au km²), caractérisés par une faible empreinte des infrastructures et des activités dominées par l'agriculture et la forêt, représentent 42% de la superficie du territoire et 6,5% de la population métropolitaine. Compte tenu de la nature de ces espaces et des mutations ayant conduit à cette situation, on peut difficilement leur appliquer les mêmes politiques de lutte contre l'étalement urbain et de densification que dans les zones urbaines ; mais la DATAR note que cette évolution, dans un pays *« fortement attaché à son patrimoine rural, a fortiori à un moment où la préservation de l'environnement devient une valeur fondamentale, enjoint à être vigilant et particulièrement soucieux de maîtriser l'évolution de ces espaces »*¹²

On observe qu'au-delà d'affirmations générales sans portée concrète, la prise en considération effective du paysage est très réduite dans l'élaboration des **documents de planification de l'espace** (PLU et SCOT notamment) malgré l'incitation faite par les textes existants. Il en est de même dans les **permis de construire** malgré leur volet paysager (celui-ci, en général, jouant le rôle d'un document purement formel). Si l'urbanisme d'avant 1982, placé sous la responsabilité de l'État, conduisait à un certain nombre de réalisations qui étaient loin de prendre en compte le paysage et la qualité architecturale de manière satisfaisante, la **décentralisation de la compétence vers les 36 600 communes françaises** (dont la majeure partie est composée de petites communes) a régulièrement accentué, pour les communes de petite et moyenne taille, ce déficit de conception à l'égard du paysage. En outre, la conception de la planification par zonage, encore très utilisée, incite, en attribuant une fonctionnalité à chaque zone, à laisser croire que le paysage peut n'être pris en compte que dans certaines zones privilégiées et qu'on peut le négliger sur toutes les autres. **La dimension intégratrice du paysage, qui devrait inspirer la totalité du projet urbain, est ainsi ignorée.**

- **Une publicité** très prégnante, surtout en entrées d'agglomérations et le long des grands axes, qui reste encore difficile à maîtriser. Sa présence souvent très dense - sous forme de panneaux et d'enseignes, parfois lumineux, animés, de tailles, formes et de couleurs des plus disparates - contribue au sentiment d'accumulation et de désorganisation qui rend impossible tout repérage, toute compréhension de l'espace où l'on vit et où l'on circule.

Ce constat était celui du sénateur Ambroise Dupont dans l'introduction de son rapport de juin 2009 « Publicité extérieure, enseignes et pré-enseignes » : *« Le cadre de vie et le paysage [...] sont à l'évidence fortement dégradés par la publicité extérieure et les enseignes. Cet impact est sensible principalement dans les zones commerciales des périphéries urbaines et des entrées de ville, où la prolifération anarchique de panneaux*

¹² Exposition itinérante de la DATAR « La France de 2040 » et sa revue en ligne « Territoire 2040 »

est régulièrement dénoncée. Hors agglomération, l'interdiction générale de publicité édictée par la loi est largement malmenée par la multiplication des pré-enseignes dérogatoires, qui devraient pourtant se borner à signaler en nombre restreint des activités utiles aux voyageurs. Dans le reste des agglomérations, si la loi protège avec une certaine efficacité les espaces les plus remarquables des centres anciens, l'espace public urbain souffre d'une surabondance de dispositifs, sur murs pignons, façades, bâches, sur le mobilier urbain ou les concessions d'affichage sur le domaine public. La réglementation locale permet d'être plus restrictif que le règlement national, mais elle peut autoriser aussi une plus grande permissivité ; de ce fait, elle peut parfois manquer de cohérence »¹³.

- **Des sites d'implantation des équipements éoliens** pas toujours bien choisis. Les bords de plateaux, crêtes et collines sont des emplacements souvent considérés comme souhaitables pour l'exposition au vent des éoliennes. Mais le choix de ces emplacements, le mode de regroupement des machines, le dessin des projets, l'encombrement du champ visuel, les mesures d'insertion n'ont pas toujours fait par le passé l'objet des réflexions adéquates. Certains secteurs semblent aujourd'hui sensibles et les résistances sociales sont fortes.

Les **planifications territoriales de l'éolien** (les schémas régionaux éoliens - SRE - des schémas régionaux climat air énergie - SRCAE, et antérieurement les divers schémas éoliens départementaux ou régionaux, les zones de développement de l'éolien - ZDE) et les **autorisations d'implantation** données par l'administration font apparaître une prise en compte effective du paysage fort inégale, même si des études paysagères sont formellement effectuées ou systématiquement présentées.

- **Des infrastructures de transports ou équipements publics** pas toujours respectueux du paysage. Depuis la loi de 1976 sur la protection de la nature, ces projets sont le plus souvent soumis à étude d'impact ; cela a conduit à une amélioration globalement sensible des réalisations à l'égard de l'environnement, y compris du paysage. Cependant, on constate encore, sur des projets récents, que les autoroutes, échangeurs, voies à grande vitesse, routes, aéroports, lignes à haute tension, centrales électriques, installations de stockage de déchets, carrières, etc. ponctuent, traversent ou morcellent les espaces sans que les mesures d'insertion ne soient toujours bien maîtrisées aux différentes échelles du paysage.

D'une manière générale, la prise en considération du paysage est inégale dans l'élaboration des **projets, des plans et des programmes**. Le paysage fait bien partie des éléments de l'environnement qu'il convient de formellement prendre en compte dans les études d'impact et donc dans la conception des projets, plans et programmes ; mais la culture, la compétence technique et la motivation des cabinets d'étude et maîtres d'ouvrage sont fort inégales sur ce thème. Le paysage est en outre souvent étudié comme un volet séparé, négligeant la possibilité qu'il offre de prendre en compte l'ensemble du territoire concerné par le projet ou le document de planification. **Les études paysagères sont régulièrement déconnectées de la conception même du projet, du plan ou du programme**. Cela conduit bien souvent à voir proposer a posteriori des mesures d'insertion paysagère ou des mesures compensatoires qui relèvent du « cosmétique ». Ces constatations se retrouvent régulièrement dans les avis d'évaluation environnementale qui sont émis par les différentes **autorités environnementales**.

- **Une agriculture** régulièrement soumise, selon les cas, à des pratiques intensives ou à la déprise. Les modèles de production modernes, qui simplifient les systèmes en pouvant s'affranchir de la plupart des contraintes du sol, de la pente et de la fertilité, continuent en de nombreux endroits à accroître l'appauvrissement de la diversité des

¹³ C'est à la suite de ce rapport qu'ont été élaborés la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et le décret du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux pré-enseignes

territoires et de leurs paysages. Les aménagements fonciers (remembrements) ont pendant longtemps transformé sans ménagement la nature et le paysage dans de nombreuses régions. Les pratiques ont évolué depuis (on observe des replantations des haies, des réouvertures d'espaces enfrichés...), mais les opérations d'aujourd'hui, soumises à l'examen des autorités environnementales, n'accordent pas encore beaucoup d'attention effective à l'environnement. La situation est voisine pour ce qui est de l'impact des grands bâtiments et hangars agricoles sur le paysage en dehors des espaces protégés. Simultanément, la fin du processus d'exode rural et l'abandon des terres les plus difficiles à mécaniser conduisent à la déprise de vastes territoires ruraux avec, dans certains cas, une fermeture des paysages par les **boisements** (spontanés ou non) et un isolement des villages (allant ensuite de pair avec risques d'incendie, insécurité, tendance à la disparition des services...).

Si la biodiversité fait aujourd'hui l'objet d'une certaine prise en compte dans le domaine agricole et forestier, le paysage n'est quant à lui pas une préoccupation très présente sinon très ponctuellement. La mise en œuvre nationale du deuxième pilier de la politique agricole commune européenne (PAC) n'accorde pratiquement pas de place au paysage.

- **Des évolutions climatiques** qui commencent à être perceptibles visuellement : évolutions du couvert arboré liés aux intempéries, sécheresses et incendies de forêt, montée du niveau de la mer et évolution du trait de côte, etc.

Ces exemples montrent que l'économie tend à induire **un territoire plus consommé qu'aménagé** et à produire des formes standards, sans rapport avec les singularités locales, entraînant régulièrement **uniformisation et banalisation** des paysages. Pour une part de ces évolutions - dont certaines paraissent irréversibles comme l'urbanisation et l'artificialisation des sols - **ce ne sont pas tant les mutations elles-mêmes qui sont en question que leur maîtrise**. Cette idée semble confortée si l'on regarde en France et à l'étranger les nombreux bons exemples de pratiques de lutte contre l'étalement urbain, comme l'établissement d'une coupure franche entre la ville et la campagne ou la recherche d'alternatives au pavillonnaire.¹⁴

1.1.2. Mais certaines réalisations exemplaires qui montrent la voie

On peut en effet recenser **nombre d'expériences** ponctuelles de maîtrise des évolutions paysagères du territoire rural ou périurbain, **souvent conduites dans le cadre d'un projet et animées par une personnalité locale forte et convaincue**, à l'échelle d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes ou d'agglomération, d'un pays, d'un parc naturel régional...

Ces expériences touchent à des domaines variés, répondant le plus souvent à un besoin local : attirer les investisseurs, les activités, les habitants, lutter contre la déprise, résoudre un conflit entre néo-ruraux et agriculteurs, etc. Beaucoup ont fait l'objet d'actions de communication fondées sur l'attractivité du territoire qui en résulte. En voici ici quelques-unes :

Planification territoriale

- l'élaboration de chartes paysagères et de documents d'urbanisme où le paysage a été pris en compte de manière judicieuse, ou dont l'entrée paysage a été volontairement favorisée (SCOT de Montpellier, SCOT rural du Pays de Brenne, SCOT de la Terre des deux caps, etc.). Selon l'Assemblée des communautés de France, 22 % des communautés avaient élaboré une charte paysagère en 2007 ;

¹⁴ De très nombreuses études existent, par exemple « *Bonnes pratiques de villes européennes et américaines* » Martin Cahn – Énergie-Cité pour l'ADEME Nord-Pas-de-Calais. Sur le site de Mairie-Conseil - Paysage et urbanisme durable, où toute une rubrique est consacrée à l'étalement urbain. On peut aussi citer la série de 7 études en ligne de la DATAR consacrée chacune à un pays « *Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en ...* » (2011), (<http://www.datar.gouv.fr/travaux-en-ligne>)

- l'élaboration de plans de paysage concertés. On estimait, en 2005, le nombre de plans de paysage mis en place à une centaine¹⁵. Le bureau des paysages vient de lancer un appel à candidatures qui a obtenu un franc succès, avec l'aide active des services déconcentrés, puisque plus d'une centaine de dossiers a été présentée ;
- la prise en compte de l'agriculture périurbaine par certaines collectivités, comme le Triangle vert dans l'Essonne qui a mené une démarche de territoire pour répondre à la pression urbaine sur une agriculture en crise, ou les projets de territoires autour de la communauté d'agglomération de Nîmes métropole ;

Aménagements urbains

- certaines réalisations urbaines et architecturales. On rencontre de nombreux aménagements de qualité des centres-villes ou de quartiers des villes grandes et moyennes, des reconquêtes de berges, la régénération de quartiers et banlieues à l'occasion de la construction de lignes de tramway... C'est ainsi que l'on parle de Bordeaux et de l'aménagement des bords de la Garonne, de Lyon avec l'aménagement des berges du Rhône et de Saône, de Marseille et des opérations d'Euroméditerranée ou du réaménagement du Vieux-Port, de Paris, de Nantes, de Lille, de Strasbourg, etc.

Projets de paysage

- certaines réalisations paysagères (parcs, restaurations de paysages pollués ou en déprise). On pense à la reconquête paysagère de la Haute-Bruche en Alsace, ou la reconquête et la valorisation des paysages ruraux périurbains du parc de la Deûle près de Lille ;

Équipements

- l'élaboration de certains schémas éoliens ou la conception d'infrastructures de transports dans lesquels l'insertion a été particulièrement soignée. On peut citer la réflexion sur l'insertion de projets éoliens des communautés de communes du PNR des Marais du Cotentin et du Bessin ou la réalisation de l'autoroute A 89 longeant le Plateau de Millevaches... Et l'on voit aussi un certain nombre de réussites paysagères autour du « 1 % paysage et développement durable » ;

Parcs naturels régionaux et espaces protégés

- l'urbanisme et les projets de construction dans certains parcs naturels régionaux. Des pratiques originales sont par exemple mises en œuvre dans le PNR des Pyrénées ariégeoises avec l'accompagnement local des demandeurs de permis de construire ;
- la gestion de sites et espaces protégés (les différents secteurs protégés ou labellisés au titre de la nature et des paysages représenteraient 25 à 30 % du territoire national¹⁶, en comprenant les PNR). L'État, de son côté, évolue progressivement d'une action purement régaliennne de protection vers une prise en compte accrue de la gestion, dont les collectivités se trouvent être de plus en plus parties prenantes (terrains du Conservatoire du littoral, chartes de PNR, Natura 2000, opérations Grands sites, etc.).

Dans ces différents exemples, la réussite tient bien souvent à l'initiative et à l'engagement des élus, des pouvoirs publics, et souvent aussi des citoyens, pour aboutir à **de véritables projets partagés**.

¹⁵ In rapport « *Plans de paysages – éléments de bilan* » - 2006 - Cécile Folinais

¹⁶ Pierre Donadieu « *Quel bilan tirer des politiques de paysage en France ?* » - juin 2009 - in Projets de paysage, revue en ligne : <http://www.projetsdepaysage.fr>

1.2. Des enjeux culturels, sociaux et économiques pourtant majeurs

1.2.1. La richesse exceptionnelle des paysages de France, appréciée en Europe et dans le monde

La très grande diversité de paysages sur un territoire limité (à l'échelle mondiale) et leur richesse de caractère constituent pour notre pays un atout culturel et touristique considérable.

Cette richesse de paysages est à la fois **liée aux caractéristiques naturelles très privilégiées de la France** (géographie très riche, carrefour climatique) **et à l'histoire culturelle de notre pays (agriculture, aménagement, architecture...)** :

- des paysages très variés du fait de la géographie et de l'histoire géologique : plaines du Nord, massifs granitiques anciens (Massif central...) ou jeunes (Alpes, Pyrénées), causses calcaires, plateaux ondulés, nombreux fleuves, rivières et plans d'eau, zones humides, littoral étendu avec côtes rocheuses granitiques (Bretagne, Provence...), sableuses et dunaires (Landes...), falaises calcaires (Normandie, sud de la Corse...)... Pour ce qui est des départements et territoires d'outre-mer, l'origine volcanique ou corallienne ajoute encore à leur variété ;
- des paysages influencés par des climats contrastés (végétation, ciels, lumière et ambiances, chaleur ou froid, neige...) : du nord au sud mais aussi du fait de l'altitude ou de la situation océanique, continentale ou méditerranéenne... De même, les paysages des régions d'outre-mer sont liés aux latitudes proches des tropiques ou de l'équateur, ou au contraire des cercles polaires, aux vents alizés, aux courants marins, etc ;
- des paysages résultant de modes agraires et sylvicoles variés : plaines céréalières, prairies d'élevage, coteaux viticoles, vergers, élevage industriel, cultures sous serres, maraîchage, rizières, marais salants, grandes forêts de production aux essences dominantes variées (feuillues ou résineuses), bois, taillis, etc. Mais aussi, les paysages presque originels des forêts tropicales ou équatoriales ;
- des paysages résultant d'influences culturelles différentes : agropastoralisme, bocage, openfield, etc ;
- des paysages patrimoniaux essentiellement hérités du 19ème siècle, mais portant des traces plus anciennes : parcellaires, limites communales, systèmes d'irrigation, terrasses, villages perchés médiévaux, boisements issus de défrichements anciens, toponymie, etc.
- des paysages témoins de l'histoire : Mont-Saint-Michel, Pont-du-Gard, parcs de Versailles ou de Vaux-le-Vicomte, systèmes défensifs de Vauban, etc ;
- des paysages résultant d'événements historiques et économiques plus récents : guerres, exode rural et déprise agricole, concentration urbaine, industrialisation et désindustrialisation, avènement de la voiture avec ses réseaux routiers, évolution des modes de consommation, etc.

Cette variété ne constitue pas un *patchwork* désordonné : elle offre au contraire un ensemble de paysages et de terroirs qui se lient les uns aux autres, dans des transitions subtiles, des contrastes valorisants, des perspectives et des points de vues de l'un sur l'autre, des continuités et des différences. Ces qualités sont aujourd'hui répertoriées par les atlas de paysage qui couvrent maintenant la presque totalité du territoire.

La **richesse des paysages** de France, répartie sur l'ensemble de son territoire et comprenant un nombre important de sites emblématiques, est un élément d'attractivité fort. On peut aussi encore trouver dans notre pays des **lieux de calme et de respiration** du fait d'une densité de

population encore relativement peu élevée - au moins sur le territoire national métropolitain - et en raison d'une place importante de l'espace naturel et rural. Il n'est pas étonnant que certains de nos voisins européens, disposant de moins de place, y passent leurs vacances ou y achètent des résidences secondaires.

L'existence d'un **réseau de routes et de chemins** très anciens qui irriguent finement le territoire (il y aurait en France métropolitaine 800.000 km de chemins selon la FFRP¹⁷, entretenus et utilisés, dont 180.000 balisés), permet son exploration et sa découverte à différentes échelles par de multiples modes d'approche : randonnée pédestre ou équestre, vélo, etc. ; les itinéraires cyclables spécifiquement aménagés représentent aujourd'hui 21.000 km. La variété des types de paysages (et des climats) s'adapte aussi à celle des pratiques touristiques et ce, sur toute l'année, avec des milliers de kilomètres de littoral, des massifs de haute et moyenne montagne, des villes historiques, des canaux ombragés, une campagne encore relativement préservée, un patrimoine architectural et paysager allant de la préhistoire à l'époque contemporaine.

On peut ici noter que cette situation privilégiée et reconnue de la France pour ses paysages favorise le **rôle international** qu'elle joue dans ce domaine (cela induit en même temps une certaine responsabilité d'exemplarité). C'est ainsi que notre pays abrite à Paris le siège de l'Unesco qui œuvre à la sauvegarde du patrimoine mondial matériel et immatériel, dont les "paysages naturels et culturels" - qui bénéficient d'un label spécifique très recherché. Notre pays a également pris une part très active à l'élaboration de la Convention européenne du paysage¹⁸ et reste bien présent dans la gestion de cette convention du Conseil de l'Europe.

1.2.2. L'importance culturelle et sociale du paysage

Cette section aborde l'enjeu humain de la qualité des paysages, tant en matière de bien-être et d'épanouissement individuel que de vie sociale. Les travaux des experts du Conseil de l'Europe sur les enjeux de la Convention européenne du paysage ont d'ailleurs bien montré l'importance de ces relations entre paysage et bien-être.¹⁹ Les considérations qui suivent en sont largement inspirées.

L'importance du paysage pour l'individu

Le rapport qu'entretient chacun avec le paysage est de l'ordre du sensible. Le paysage est formé de tout un ensemble d'éléments physiques qui nous environnent et que **nous ressentons de façon incontournable**, consciente ou inconsciente, dans une perception qui comporte à la fois des éléments de perception esthétique (émotion liée à l'harmonie ou au contraste des formes, couleurs...), de perception écologique (liée à la relation forte qui est faite entre paysage et nature) et de perception liée aux représentations sociales (les significations sociétales qu'ont pour nous tel ou tel paysage...).

Le paysage touche aussi à la représentation mentale de l'espace qui nous entoure et influe directement, par les repères spatiaux qu'il fournit dès la petite enfance, par la perception des différentes échelles, sur notre capacité à nous repérer dans notre environnement, à maîtriser et nous approprier l'espace où nous sommes.

A travers nos sens, **cette perception influence notre bien-être, positivement ou non**. Par la vue, les formes des paysages renvoient l'individu à des émotions (plaisir, répulsion, angoisse...), selon son expérience et sa culture. L'ouïe intervient également (le bruit de la circulation peut déprécier un beau parc urbain ; le tintement des clarines donne du caractère à

¹⁷ FFRP : Fédération française de randonnée pédestre

¹⁸ Avec, parmi d'autres, les contributions particulières d'Yves Luginbühl, Régis Ambroise, Michel Prieur et Jean-François Seguin

¹⁹ « *Paysage et développement durable : les enjeux de la convention européenne du paysage* » Editions du Conseil de l'Europe – juillet 2006 – Chapitre 2. « *paysage et bien-être individuel et social* » – Yves Luginbühl

un paysage d'alpage), l'odorat aussi (le paysage méditerranéen est positivement associé au parfum des plantes aromatiques ; les paysages littoraux aux odeurs d'iode et de varech ; inversement les odeurs d'épandage en Hollande ou dans les bocages de l'ouest de la France les déprécient fortement ; les paysages urbains sont associés à la pollution atmosphérique, etc.).

L'attention et l'attachement de l'individu à son lieu de vie et aux cultures locales, facteurs d'identité, sont une réalité. Nombre d'études ont été menées sur les aspects identitaires du paysage, issues d'entretiens avec les habitants. On peut par exemple consulter le site en ligne *Projets de paysage*²⁰, où divers articles sont consacrés au sujet : Eva Bigando « *Le paysage ordinaire, porteur d'une identité habitante - Pour penser autrement la relation des habitants au paysage* » ; Marta Benages-Albert et Sophie Bonin « *Le rapport au paysage ordinaire - Approche par les pratiques des espaces de proximité* » ; Dominique Henry « *Les paysages de l'affectif* ». Le paysage est une œuvre collective, façonnée par les pratiques sociales où l'individu retrouve sa propre action personnelle ou celle du groupe auquel il appartient. Le paysage et le cadre de vie, lorsqu'ils sont appropriés, contribuent à ces sentiments individuels de fierté d'appartenance, de lien social et de sécurité. De nombreux projets se trouvent pris dans une logique conflictuelle faute d'avoir su prendre à temps la mesure de l'attachement des populations à leur cadre de vie.

Le besoin et la recherche de l'émotion suscitée par la beauté sont une permanence humaine qui s'exprime dans toutes sortes de domaines : les œuvres d'art bien sûr mais aussi la plupart des objets quotidiens (avec l'attention portée à leur "esthétique"), l'architecture, les jardins, la nature, les grands paysages, ou encore à l'égard des êtres humains eux-mêmes et de leur apparence physique... L'homme ne vit pas que de biens matériels quantifiables et la dimension esthétique ne saurait être considérée comme un luxe de privilégiés²¹.

L'importance du paysage pour la société

Au-delà du rapport que peut entretenir le paysage avec chacun d'entre nous, avec ses différences de ressenti d'une personne à l'autre mais aussi ses convergences importantes, **le paysage influence et « signe » aussi la société qui y vit et le construit**. L'attention au paysage, sa mise en valeur ou au contraire son enlaidissement sont en effet le reflet de la société, et il s'agit d'un reflet particulièrement apparent. La qualité du paysage contribue directement au bien-être des populations - l'un des principes mêmes du développement durable ; elle correspond à **une demande sociale, dont l'importance se retrouve** :

- dans **l'organisation matérielle du cadre de vie**, c'est-à-dire du paysage quotidien des populations, œuvre collective qui permet à chaque individu et à chaque groupe social de vivre dans un même espace en bonne entente avec ses semblables. Des paysages et un cadre de vie harmonieux, appropriés par leurs habitants, que ce soit en milieu urbain ou rural, favorisent le bien-être et la vie collective. Inversement, un cadre de vie mal adapté aux populations qui y vivent (urbanisme de « zoning », « fonctionnel », aboutissant à des espaces monofonctionnels, sans mixité, architecture brutale, défaut d'espaces verts et de détente, isolement géographique...) apporte une contribution au mal-être et aux désordres qui en résultent. La question de la relation entre paysage-cadre de vie, bien-être et santé suscite un intérêt croissant des autorités de santé²². Pour

²⁰ <http://www.projetsdepaysage.fr>

²¹ « La beauté, la justice, l'ordre... Voilà sur quoi sont bâties les civilisations » dit l'historien Jacques Le Goff (qui dirige notamment l'actuelle collection du Monde « Histoire et civilisations »), estimant que la civilisation repose sur la recherche et l'expression de « valeurs supérieures » telles que celles-ci, contrairement à la culture qui se résume à un ensemble de coutumes et de comportements.

²² En témoigne par exemple l'organisation par la Société française de santé publique, en novembre 2014, d'un colloque national intitulé « Paysage, urbanisme et santé », en partenariat avec le Réseau français des villes-santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et la Direction générale de la

être approprié, il semble important qu'un paysage apparaisse notamment comme lisible, compréhensible, lié à des fonctions reconnues ;

- dans la **prise en compte des besoins de nature** d'une société urbaine coupée de ses racines, pour qui la nature (rêvée) est associée à liberté, détente, authenticité et ressourcement. Les bénéfices que l'homme retire de sa relation à la nature sont de mieux en mieux connus, y compris en termes de santé²³. Cette importance de la relation entre paysage et éléments de nature dans les représentations sociales devrait inciter à concilier développement et nature, sans l'idéaliser en une nature sauvage porteuse d'une biodiversité dont l'homme serait exclu. Il en est en particulier ainsi du lien entre paysage et développement rural, et de la place qui est réservée au végétal, aux espaces verts et à la nature au sein même des zones urbanisées, y compris dans celles que l'on souhaite densifier. 7 Français sur 10 choisissent leur lieu de résidence en fonction de la présence d'espaces verts à proximité de leur habitation²⁴;
- dans la **relation entre les pouvoirs publics et les populations**. Pour beaucoup de citoyens, l'environnement quotidien cesse d'être un lieu de plaisir et d'épanouissement, et une demande sociale de paysage et de cadre de vie est bien présente. L'aménagement du paysage quotidien est un sujet important pour les habitants qui mérite d'être débattu entre élus et populations pour tenir compte des perceptions sociales ; c'est d'ailleurs l'un des éléments importants de la démarche des plans de paysage, et la Convention européenne du paysage met l'accent sur la consultation du public. Le paysage est un thème propice à la vie locale et un vrai sujet d'écoute et de décision politique des élus. En retour, un cadre de vie convenable (cohérent, lisible, harmonieux, mais aussi entretenu et organisé) est perçu, et de façon immédiatement visible, comme une traduction de l'intérêt et des efforts portés par les autorités publiques auprès des citoyens.

Le rapport explicatif de la Convention européenne souligne cette importance sociétale du paysage (alinéa n°23) : « *Le paysage doit devenir un sujet politique d'intérêt général parce qu'il contribue de façon très importante au bien-être des citoyens européens et que ces derniers ne peuvent plus accepter de « subir leurs paysages » en tant que résultat d'évolutions de nature technique et économique décidées sans eux. Le paysage est l'affaire de tous les citoyens et doit être traité de manière démocratique, notamment aux niveaux local et régional* ».

1.2.3. L'importance économique du paysage en France

a) Les paysages jouent un rôle majeur pour le tourisme en France

La France première destination touristique mondiale

• Dans son étude annuelle sur le tourisme, le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme²⁵ souligne que la France reste en 2012 la première destination touristique mondiale (juste avant les États-Unis puis la Chine) : elle a accueilli le nombre record de **83 millions de visiteurs internationaux** (soit plus de **8 % du tourisme mondial**).

La France conserve ainsi sa première place mondiale, alors que le secteur du tourisme se transforme rapidement sous l'effet conjugué de l'émergence de nouvelles clientèles et d'une

Santé. L'OMS a elle-même publié, dès l'année 2000, un Guide Urbanisme et santé « pour un urbanisme centré sur ses habitants ».

²³ « Notre santé et la biodiversité » par G.Pipien et S.Morand, 2013

²⁴ Enquête UNEP – IPSOS (site internet de l'Union nationale des entrepreneurs du paysage - UNEP)

²⁵ Bilan du tourisme en 2012, et le 4 Pages n° 28 sur le tourisme international, DGCIS, juillet 2013

offre touristique internationale sans cesse élargie. Les difficultés politiques et économiques qui affectent de nombreuses parties du globe continuent d'épargner le secteur du tourisme.

Les touristes étrangers venant en France (avec un temps de séjour moyen d'une semaine) sont pour l'essentiel issus des autres pays de l'Europe (à 83 %), avec notamment l'Allemagne (15 %) et le Royaume-Uni (15 %) ; les continents qui arrivent ensuite sont l'Amérique (8 %) et l'Asie (5 %). L'Asie est toutefois le continent dont la clientèle touristique enregistre la plus forte progression à destination de la France (+ 10 % en 2011 et en 2012), avec la Chine en particulier qui représente un potentiel touristique grandissant.

- A ces touristes venus de l'étranger, il convient d'ajouter ceux du **tourisme intérieur français**.

Les trois quarts des Français (environ 50 millions), partent ainsi chaque année en voyage « pour des motifs personnels » (hors déplacements professionnels : détente et vacances pour l'essentiel), et près de **90 % de leurs voyages** (soit 180 millions de voyages) **ont lieu dans l'hexagone**. Pour situer l'importance de ce tourisme intérieur par rapport au tourisme international, on peut observer que **65 % des nuitées touristiques dans les hôtels ou les campings sont celles de la clientèle française**.

Ces chiffres très élevés de fréquentation touristique – tant par les touristes étrangers que par les Français eux-mêmes – sont à mettre en lien avec les caractéristiques d'attractivité exceptionnelles de notre pays.

La beauté des paysages, première motivation des touristes

Selon des sondages récents²⁶, **la beauté des paysages est la première motivation des touristes européens** venus en France ; viennent ensuite l'authenticité des villages puis le patrimoine culturel français. Cette harmonie des paysages propre à la France est exploitée par les agences de tourisme qui vantent notre pays à l'étranger, parfois un peu en décalage avec la réalité. Son pouvoir d'attraction, en dehors de ses musées et de son patrimoine urbain et historique, est grandement lié à ses paysages ruraux, ses traditions et sa gastronomie²⁷. Le climat tempéré et le soleil y contribuent aussi. N'entend-on pas parler de l'attrait des champs de lavande de Provence et des nuages de la Beauce pour les touristes chinois et de l'attraction qu'exercent le Périgord ou la Normandie sur les Anglais, l'Ardèche sur les Hollandais, et les vignobles de Bourgogne, d'Alsace et du Bordelais sur tous ?

Pour les Français qui voyagent en France²⁸, **les campagnes** continuent d'être leur destinations favorites en accueillant plus du tiers des voyages (34 %). En seconde position viennent **les villes** (29 %), puis **le littoral** (22 %) et **la montagne** (11 %). Leurs destinations les plus fréquentes sont Rhône-Alpes (11 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (9 %), Pays de la Loire (8 %), Île-de-France (8 %), Bretagne (7 %), Languedoc-Roussillon (7 %), Aquitaine (6 %)... La route est le mode de transport le plus utilisé (84 %) puis le train (14 %) ; la France est un en même temps un des pays leaders du tourisme à vélo itinérant (un million de séjours itinérants annuels, et 7 millions de séjours touristiques associés au vélo – en comptant à la fois Français et étrangers).

Économie du tourisme : deux millions d'emplois et 7 % du PIB national

La filière tourisme en France, pour laquelle la qualité de nos paysages intervient donc de façon très déterminante, représente **2 millions d'emplois directs et indirects** (un million sont des emplois directs, dans l'hôtellerie-restauration principalement)²⁹. Elle est ainsi une source d'emplois très importante, actuellement toujours croissante (environ + 1,5 % par an depuis

²⁶ Sondage réalisé par Harris Interactive en mars-avril 2013 auprès de plus de 1000 européens

²⁷ Livre blanc de la SAFER « la fin des paysages »

²⁸ Bilan du tourisme en 2012, Ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, DGCIS, juillet 2013

l'année 2000), qui assure **près de 8 % des emplois** en France, et il s'agit d'emplois **non délocalisables** (avec 240 000 entreprises environ).

En termes financiers, **la dépense des étrangers** en voyage en France a été (en 2012) de près de **36 milliards d'euros**, et celle des Français pour leurs voyages personnels en France de 43 milliards d'euros. Ces recettes provenant des étrangers situent la France au 3ème rang mondial, après l'Espagne et les États-Unis (qui ont moins de touristes mais des séjours plus longs) ; elles sont **particulièrement intéressantes pour la balance des paiements** de notre pays, le tourisme étant le secteur national dont le solde positif des échanges est le plus élevé.

Le tourisme représente en France **7 % du PIB** (il est de 4 % pour l'ensemble de l'Europe) ; et si l'on considère sa part de **valeur ajoutée** dans le PIB, elle est **de 41,6 milliards d'euros**, c'est-à-dire supérieure à celle d'autres secteurs comme l'énergie (30 milliards), l'agriculture (30 milliards), l'industrie agroalimentaire (25,7 milliards), ou encore l'automobile (11,2 milliards)³⁰.

Ces chiffres permettent de constater que le tourisme est un **secteur économique stratégique** pour la France, pourtant souvent mal reconnu à ce titre³¹. Il est un atout considérable aujourd'hui mais **aussi pour l'avenir** au cœur des économies mondialisées, et **ce qui en fait la valeur pour notre pays, particulièrement la qualité de nos paysages, mérite d'être suivi avec attention et préservé**.

Une estimation des retombées économiques de quelques Grands sites de France

Déterminer la valeur économique directe et indirecte du paysage, ou d'un paysage, est un exercice difficile, voire inadapté, qui conduit bien souvent à des évaluations trop restrictives (on rencontre le même type de difficulté pour l'estimation économique de la biodiversité)³². Néanmoins, lorsqu'une approche est possible, il est important de la prendre en considération, car notre société a tendance à ignorer ce qui n'est pas quantifié. On verra plus loin qu'il existe nombre de pistes en matière de recherche sur la valeur économique du paysage. Il existe cependant quelques cas moins complexes que d'autres où le paysage est le moteur essentiel du fonctionnement économique local, et pour lesquels des chiffres de recettes et d'emplois liés au paysage ont pu être estimés.

Le tableau ci-après présente ainsi les estimations faites sur cinq grands sites de France³³ ; elles sont à considérer avec précaution mais constituent un ordre de grandeur intéressant montrant l'importance des retombées économiques pour l'économie locale :

²⁹ Site internet du Ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, DGCIS

³⁰ Rapport du Conseil national du tourisme (CNT) de février 2011

³¹ « Comment expliquer, dans ces circonstances, que le tourisme ne soit pas plus communément perçu comme un secteur économique stratégique ? Cette relative méconnaissance découle, sans doute, du fait que le tourisme est essentiellement une activité de services, implicitement considérée comme moins « noble » que des secteurs industriels « purs et durs » comme l'agroalimentaire ou l'automobile » : extrait du rapport d'information du Sénat « Le tourisme, un atout formidable pour la France » de juin 2011 de MM. A.Ferrand et M.Bécot

³² On observe même des difficultés pour estimer les dépenses nationales en matière de paysage ; la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement du SoeS (CGDD) du MEDDE ne présente pas annuellement les dépenses spécifiques consacrées au paysage mais le regroupement des dépenses de protection de la biodiversité et du paysage

³³ Synthèse effectuée par le bureau des sites à la DGALN, à partir d'évaluations qui sont le plus souvent effectuées à la demande des gestionnaires de sites ou du réseau des Grands sites de France

Nom du site et année de l'estimation	Pont du Gard 2004	Puy de Dôme 2005	Golfe de Porto-Piana- Scandola 2012	Montagne Sainte- Victoire 2008	St Guilhem-le- Désert Gorges de l'Hérault 2007
Nombre de visiteurs par an	1,1 million	430 000	1,1 million	1,1 million	670 000
Retombées économiques directes et indir. attribuées au site	139 M €	77,5 M €	387 M €	60 M €	36 M €
Nombre d'emplois directs et indir. générés	1 209	696	3 627	700	400

b) D'autres aspects économiques attachés au paysage

L'importance du cadre de vie dans l'attractivité des territoires, des villes, des quartiers, pour les populations et les activités économiques

La qualité des paysages et du cadre de vie est un élément auquel les personnes sont sensibles lorsqu'elles ont à rechercher une **activité professionnelle** et un **lieu d'emménagement**, et c'est **un argument régulièrement mis en avant** par les régions, les départements ou les grandes villes sur leurs sites internet et dans leurs plaquettes de présentation institutionnelles, ou lorsqu'elles font des campagnes de notoriété pour attirer activités et population.

La qualité paysagère des aménagements urbains - des centre-villes particulièrement - est spécialement valorisée pour **l'image** des villes ; elle est un objet de fierté mais aussi de **communication** auprès du grand public. C'est la presque totalité des grandes villes et nombre de villes moyennes de France qu'il faudrait citer, sur des projets de restructuration des centres ou de périphéries, de création de parcs et jardins etc. Ces opérations sont, d'une manière très générale, la marque visible de transformations de fond élaborées dans le cadre de réflexions et de stratégies à long terme.

La valeur des logements est elle-même influencée par les caractéristiques d'environnement paysager. Les quartiers pour lesquels, dès leur conception, une attention particulière a pu être portée en matière d'urbanisme et d'architecture bénéficient d'un attrait et d'une valeur généralement largement accrue. De la même manière, la proximité d'un espace vert apporte une plus-value aux logements du voisinage³⁴. **La vue** que l'on a depuis les fenêtres de son logement, donnant sur un espace vert ou une perspective urbaine harmonieuse, est de plus un argument de vente ou de location pour les agences immobilières, avec bien sûr des prix plus élevés.

³⁴ Des analyses et certains éléments chiffrés peuvent être par exemple trouvés dans l'article « Le prix des paysages périurbains » de la revue Économie rurale de janvier-avril 2007 – J.Cavailhès, T.Brossard, M.Hilal, D.Joly, P.-F.Tourneux, C.Triz et P.Wavresky

Des économies sur les dépenses de mal-être, une activité favorisée

Il a été mentionné précédemment qu'un cadre de vie mal adapté était à même d'apporter une contribution au mal-être des populations concernées et aux désordres qui en résultaient. **Ces désordres individuels et collectifs ont aussi un coût pour la société³⁵**, que ce soit en termes d'absentéisme ou d'inadaptation au travail, de soins médicaux, de lutte contre les dérives délictueuses et de maintien de l'ordre public. On peut ainsi dire que l'absence de soin accordé à l'organisation et à la qualité du cadre de vie, **le « non paysage », a un coût** ; il intervient de façon indirecte et durable.

Inversement, le bien-être lié à un paysage de qualité, bien pensé, approprié par les populations, favorise les ressources humaines et le bon fonctionnement d'une société (initiative, créativité, dynamisme, relation sociale...). Ces facteurs humains, qui vont de soi quand on sait l'importance attachée par la plupart des gens à la qualité de leur lieu de vie (domicile et travail), sont difficiles à chiffrer économiquement car ils n'interviennent jamais seuls, mais ils **devraient impérativement être pris en compte dans l'évaluation des politiques publiques**.

Cette observation va dans le sens des conclusions du « **rapport Stiglitz** » de 2009 sur la mesure des performances économiques et du progrès social, qui préconisait de compléter le Produit intérieur brut (PIB) du pays par différents indicateurs portant sur les aspects économiques, le bien-être social et individuel, la soutenabilité du développement (et la mesure de certaines atteintes à l'environnement)³⁶.

Une valorisation d'image pour des productions locales

Le consommateur est de plus en plus sensible à la qualité des produits, à leur provenance et à l'image qu'ils portent, et une attention croissante est progressivement portée à **la qualité paysagère de certains territoires de production**, dans un but économique très clair.

C'est en particulier le cas pour des productions de qualité d'origine viticole, agricole ou d'élevage : des efforts sont entrepris afin d'« *inscrire dans le paysage le souci de qualité* »³⁷, car le paysage, son caractère et sa cohérence sont **des éléments indissociables de l'image de marque des produits**. Des démarches sont déjà engagées dans ce sens par les appellations d'origine contrôlée (AOC), notamment dans le domaine viticole (avec notamment les signataires de la charte internationale de Fontevault en faveur de la qualité des paysages viticoles ; avec les classements au titre des sites du vignoble de Château-Chalon en 2006 ou des coteaux de Tain-l'Hermitage en 2013, le dossier d'inscription Unesco des « Climats de Bourgogne », la demande de classement de site des Coteaux historiques de Champagne...) et de l'élevage (volailles de Loué, fromages du Haut-Jura...). Le paysage fait alors l'objet de soins particuliers ; il valorise le produit, que ce soit dans la communication commerciale ou dans les visites favorisées sur place (routes des vins, de la pomme, de l'olive...).

³⁵ Voir notamment la publication « *Paysage et développement durable : les enjeux de la convention européenne du paysage* » Éditions du Conseil de l'Europe – juillet 2006 – Chapitre 1 « *Paysage et approches sociale, économique, culturelle et écologique* » et en particulier 1.1.1. « Le bien-être de tous » – Michel Prieur

³⁶ La « Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social », dite Commission Stiglitz, a été créée en 2008 à la demande du président Nicolas Sarkozy. Son but était d'identifier à l'échelle mondiale les limites du PIB comme indicateur de performance économique et de progrès social et d'examiner des indicateurs plus pertinents. Son rapport final, qui suscite encore des discussions, mais qui inspire nombre de travaux de l'INSEE, a été rendu public en septembre 2009.

³⁷ C'est notamment l'objet du réseau « APPORT paysages agricoles » (Agriculture, paysage, projet, outil, réseau, territoire)

L'activité économique propre des entreprises du paysage

Le secteur des entreprises du paysage (à ne pas confondre avec les paysagistes-concepteurs, qui seront évoqués à la section 2.3.4) représente **92 000 actifs** en 2013, **28 000 entreprises et plus de 5 milliards d'euros** de chiffre d'affaire³⁸. **Malgré la crise, ces chiffres ont été en augmentation ces dernières années.** Ils attestent qu'une demande sociale est bien présente en faveur de l'aménagement des espaces verts, du développement des parcs et jardins et d'espaces publics de qualité contribuant au cadre de vie. La profession, qui attire des jeunes de plus en plus diplômés³⁹, est essentiellement constituée de petites structures (94 % de moins de 10 salariés), dont les particuliers sont la clientèle principale. Les plus grandes entreprises sont davantage orientées vers des activités de création et d'aménagement d'espaces verts issues de marchés publics lancés par l'État et les collectivités territoriales, plus génératrices de valeur ajoutée.

c) La recherche sur la valeur économique du paysage

L'économie du paysage est un champ relativement récent dans le domaine de la recherche, regroupant des disciplines variées⁴⁰. Elle a notamment cherché à évaluer monétairement le paysage sur la base du prix que les « spectateurs » étaient disposés à payer pour profiter du spectacle offert par un paysage et le maintenir en l'état. Elle s'inspire des modèles de référence en économie comme l'approche coûts – bénéfices. Dans le cas du paysage, les coûts et bénéfices sont essentiellement non marchands, et **la question est alors d'inventer des indicateurs de valeur monétaire de ces coûts et bénéfices non marchands.**

De nombreuses recherches se développent ainsi sur la valeur économique des paysages (estimation du « consentement à payer » mais aussi utilisation des modèles « hédoniques », méthode des « choix multi-attributs »...). Leurs auteurs attirent toutefois l'attention sur les limites des conclusions apportées par les modèles proposés. En outre, selon certains⁴¹, cette conception ne reflète pas celle de la Convention européenne du paysage qui privilégie une vision globale, plus moderne, comme celle qui a présidé aux réflexions du rapport Stiglitz évoqué précédemment. Il s'agirait alors de considérer l'économie comme **l'ensemble des activités productrices qui contribuent à créer un paysage**, celui-ci résultant alors d'une interaction entre des processus biophysiques et des processus économiques, sociaux-culturels et politiques.

Ces contributions font incontestablement progresser la connaissance, mais l'interprétation des résultats des études conduites reste fragile et ne semble pas encore franchir le cap des recommandations à formuler.

Notre ministère finance certaines recherches sur l'économie du paysage dans le cadre du programme du CGDD « Paysage et développement durable » (PDD, également évoqué plus loin à la section 2.3.5). Parmi les recherches déjà publiées, on peut noter celle déjà citée du *Consortium Européen en Économie du Paysage* de janvier 2010, ou celle du CEMAGREF de septembre 2010 et centrée sur les enjeux économiques de l'aménagement paysager⁴².

³⁸ Chiffres relevés sur le site internet de l'Union nationale des entrepreneurs du paysage (UNEP)

³⁹ L'âge moyen des salariés est de 35 ans

⁴⁰ Cf. notamment le rapport final du projet en date du 28 janvier 2010 : « Consortium Européen sur l'Économie du Paysage ». AGROCAMPUS OUEST – Centre d'Angers ; réalisé dans le cadre du programme de recherche PDD1 du ministère en charge de l'écologie

⁴¹ Cf. la fiche de synthèse en ligne *pdd_fiche_economie_web.pdf* « économie et paysage » du Programme « Paysage et développement durable » (PDD) du CGDD

⁴² Rapport final du 22 septembre 2010 – Titre du projet : « Les nouveaux enjeux économiques des actions paysagères, éléments pour une nouvelle orientation de l'économie du paysage » –

Dans un domaine plus circonscrit, mais dont les réflexions peuvent être transposées à bien d'autres cas, il faut aussi citer une recherche-action portant sur l'appréciation de **la valeur économique, sociale, environnementale et territoriale des territoires d'exception**. Elle est conduite par le bureau des paysages et le bureau des sites de la DGALN, avec l'Institut d'administration des entreprises (IAE) de Lille, sur la base d'un échantillon de cinq sites « Grand site de France » ou inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco, en s'attachant à identifier « l'effet label » sur les valeurs précitées. Les réflexions s'orientent vers la définition d'indicateurs et d'outils de mesure qui pourront être étendus à des paysages moins emblématiques.

Dans ce même domaine, d'autres initiatives sont en cours : travaux du réseau des Grands Sites de France, du Conservatoire du littoral, de la mission Val de Loire, etc. Le Plan urbanisme, construction et architecture (PUCA) a organisé une journée d'étude en 2013 : « Retombées économiques des sites exceptionnels : limites et enjeux de la mesure ». Des réflexions sont également en cours sur l'impact des aménités naturelles, culturelles et environnementales sur le développement local.

1.3. Une certaine désaffection politique en dépit de l'attente sociétale

1.3.1. Une certaine désaffection politique

Face aux évolutions et aux enjeux dont il vient d'être question, on peut constater qu'il n'y a pas réellement de mobilisation des responsables publics de notre pays. La politique du paysage de l'État semble avoir perdu son élan après une période de vitalité qui a notamment abouti à la loi de 1993 dite « loi paysage » et plus tard à la participation à l'écriture de la convention européenne du paysage. Cette dernière a été signée en 2000 mais ses principes ne sont à ce jour que partiellement inscrits dans la loi française.

Beaucoup regrettent que le paysage ait été « **le grand oublié du Grenelle de l'environnement** ». D'autres préoccupations ont pris le dessus en matière d'environnement et de développement durable, comme la biodiversité, l'eau, les risques, les énergies nouvelles...

Il existe dans notre législation tout un ensemble de textes relatifs à la prise en compte du paysage dans l'aménagement et les projets, mais il y a comme une résistance sourde à leur application effective. On observe chez de nombreux décideurs publics **une difficulté d'approche des questions relatives au paysage et une réticence** à leur prise en compte. Dans bien des domaines pourtant, comme l'urbanisme ou les énergies nouvelles (avec les éoliennes particulièrement), la prise en compte insuffisante du paysage aboutit régulièrement à des difficultés d'acceptation sociale. Beaucoup de responsables politiques ont tendance à considérer **le paysage comme une contrainte** pour leurs projets plutôt qu'un atout, et comme un obstacle supplémentaire dans les processus décentralisés. Ils sont souvent suivis en cela par les représentants locaux de l'État. Le paysage n'est également pas un sujet simple pour les administrations centrales, fortement sectorisées par nature, ni pour certains services déconcentrés de notre ministère : le paysage est en effet un sujet qui échappe aux cadres habituels de pensée et à la sectorisation, et qui nécessite des méthodes différentes et plus systémiques.

On a vu cependant qu'un certain nombre d'actions exemplaires étaient ponctuellement menées sur le paysage, notamment par les collectivités. Les services de l'État ne sont eux-mêmes pas inactifs : le ministère de l'écologie et ses agents en poste dans le domaine du paysage, appuyés par le réseau des architectes-conseils et des paysagistes-conseils, sont mobilisés sur le sujet. Le travail accompli sur la protection des paysages emblématiques, sur les atlas de paysage, sur la connaissance et la recherche est bien là, mais il reste mal connu, même en

interne dans les services. Parallèlement, de nombreuses forces restent actives, dans les milieux professionnels, universitaires et associatifs (voir ci-après), dans les services techniques de collectivités locales, les parcs naturels régionaux, les CAUE, les agences d'urbanisme. Ces actions sont très positives⁴³, mais on perçoit l'attente d'une impulsion politique qui relance une véritable dynamique nationale sur le paysage.

1.3.2. Une attente sociétale

Dans ce contexte peu favorable, le paysage fait pourtant l'objet d'une attente sociétale **bien réelle**, même si elle n'est pas toujours facilement identifiable.

Des élus, des citoyens, des associations s'engagent sur le thème du paysage, ponctuellement ou de façon permanente. On assiste ainsi à des mobilisations régulières, parfois impressionnantes, souvent dans le cadre de réactions à des projets (éoliennes, infrastructures) perçus comme imposés et menaçant le cadre de vie et la beauté des paysages. Mais le paysage peut aussi être localement utilisé comme un outil permettant la revitalisation de secteurs ruraux en déshérence : il constitue alors le moyen de rassembler les énergies, soit autour d'un projet identitaire destiné à attirer les visiteurs, soit comme support d'un projet économique visant à concilier des dynamiques parfois contraires (agriculture et étalement urbain)⁴⁴. Ces démarches sont fréquentes dans les parcs naturels régionaux.

S'agissant du **grand public**, il est sensible au paysage à en juger par le succès des journées des jardins, de l'exposition « *Le jardin planétaire* » de Gilles Clément en 2000 à la Villette (évolutions du paysage dans la logique de la mondialisation), ou plus récemment de l'exposition « *La ville fertile* » au palais de Chaillot en 2011 (sur les rapports entre ville et paysage). On voit aussi circuler sur Internet des diaporamas de paysages français censés « résumer » les paysages du monde entier⁴⁵, ou des « *100 plus beaux paysages de France* » qui ne sont pas tous des paysages d'exception, mais aussi de beaux paysages agricoles, comme le bocage normand, le Gâtinais français ou les vignobles de Bourgogne.

Des publications paraissent régulièrement, soit pour attirer l'attention du public sur la dérive des paysages français (dossier « *Halte à la France moche* » de l'hebdomadaire *Télérama* de février 2010 ; articles « *Le paysage français, grand oublié des politiques d'urbanisation* » et « *Le paysage dans le décor* » du *Monde* de février 2012 ; plus récemment dossier et page de couverture « *Ceux qui massacrent la France... Le dossier noir de la France défigurée* » de l'hebdomadaire *Le Point* de mars 2014...), soit au contraire pour en montrer les beautés (série du magazine « *Géo* » sur la France des villages en 2012). La **télévision** n'est pas en reste, avec des émissions du type de celle de France 3 : « *Des racines et des ailes* », tout comme le **cinéma**, avec par exemple la sortie récente du film documentaire « *La ligne de partage des eaux* » de Dominique Marchais, à propos duquel le journal *Libération* du 23 avril 2014 titre « *Un documentaire sur les menaces d'uniformisation des paysages français* ». Le paysage est partout, dans la publicité, les médias... Ici et là, on entend aussi exprimer l'inquiétude de certains visiteurs étrangers sur l'évolution des paysages français.

Un certain nombre d'acteurs issus de la société civile sont très mobilisés et actifs pour le paysage : outre les professions (par exemple la FFP - Fédération française du paysage ou Val'hor - Association française pour la valorisation des produits et des secteurs professionnels de l'horticulture et du paysage), peuvent être cités les écoles formant les paysagistes, des organismes associatifs (la Société de protection des paysages et de l'esthétique de la France, Maisons paysannes de France...), des personnalités parfois médiatiques (écrivains, philosophes, paysagistes...), des organismes comme la Fédération nationale des SAFER,

⁴³ Voir l'intéressant article de Pierre Donadieu « *Quel bilan tirer des politiques de paysage en France ?* » - juin 2009 - in *Projets de paysage*, revue en ligne : <http://www.projetsdepaysage.fr>

⁴⁴ Voir par exemple, sur <http://www.mairieconseilspaysage.net/>, les cas des Costières du Gard ou du Triangle vert dans l'Essonne

⁴⁵ Site Topito.com « top 25 des paysages insolites de France qui font voyager à l'étranger »

Mairie-Conseil (Caisse des dépôts), les CAUE et leur Fédération, les PNR et leur Fédération, l'association Grands sites de France, le réseau rural français, le réseau Volubilis, le réseau « Espace rural et projet spatial » etc.

On les retrouve actifs, pour nombre d'entre eux, de façon informelle dans le « Collectif paysage », créé en 2007 après la publication par la FNSAFER du Livre blanc « *La fin des paysages* » en 2004, et son « *Manifeste pour les paysages* ». Ce collectif a organisé la réunion des États généraux du paysage en 2010 au Conseil économique, social et environnemental. Peuvent être aussi évoquées les assises européennes du paysage, organisées à l'initiative de la FFP depuis 2003, les deux dernières ayant eu lieu à Strasbourg en 2011 et Versailles en juillet 2013 (rencontres André Le Nôtre). Le prix international André Le Nôtre, récompensant un paysagiste pour sa carrière, a été créé à cette occasion, attribué pour la première fois en 2013. Il convient de mentionner également la mobilisation particulière des auteurs de l'ouvrage collectif « *Paysages après pétrole* » publié fin 2013, qui ont été auditionnés en ce début d'année par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et préparent l'organisation d'un colloque national destiné à sensibiliser sur la construction des paysages de demain.

Les Français restent sensibles au beau, même quand il s'agit de paysages ordinaires, or cette question semble avoir été occultée par bien des responsables publics. Cela n'a pas toujours été le cas : en 1970, à propos d'une circulaire du ministère de l'équipement visant à détruire les arbres d'alignements pour des raisons de sécurité, le président Georges Pompidou, pourtant homme de son temps, s'inquiétait de la défiguration des paysages dans une lettre à Jacques Chaban-Delmas, alors Premier Ministre⁴⁶.

1.3.3. La nécessité de réagir

Pour de nombreux acteurs, la situation actuelle est préoccupante. Alors que les paysages de France représentent, par leur qualité et leur variété, une véritable ressource économique, sociale, patrimoniale et culturelle, qui contribue fortement à l'image et à la richesse du pays, on assiste à des transformations rapides aboutissant à leur dégradation : étalement urbain et entrées de villes, industrialisation de l'agriculture, déprise de certains secteurs et disparition des structures traditionnelles....

Or ces évolutions semblent difficiles à maîtriser car, d'une part, le paysage résulte pour l'essentiel des activités économiques et, d'autre part, il est une œuvre collective à laquelle chacun apporte sa pierre : l'État et les opérateurs nationaux, les collectivités territoriales et locales, les citoyens... Il est urgent de s'en préoccuper et de se mobiliser pour **éviter une banalisation qui pourrait être irréversible.**

⁴⁶ « Les arbres, eux, n'ont, semble-t-il, d'autres défenseurs que moi-même et il apparaît que cela ne compte pas. La France n'est pas faite uniquement pour permettre aux Français de circuler en voiture, et, quelle que soit l'importance des problèmes de sécurité routière, cela ne doit pas aboutir à défigurer son paysage [...] La sauvegarde des arbres plantés au bord des routes - et je pense en particulier aux magnifiques routes du Midi bordées de platanes - est essentielle pour la beauté de notre pays, pour la protection de la nature, pour la sauvegarde d'un milieu humain. [...] Que l'on se garde donc de détruire systématiquement ce qui en fait la beauté ! » (extraits de la lettre du 17 juillet 1970)

2. Analyse des raisons de la situation actuelle

Cette deuxième partie analyse à la fois les raisons fondamentales et celles plus immédiates qui semblent conduire à la situation décrite dans la partie précédente. Elle évoque tout d'abord l'obstacle que constitue la relative complexité du paysage, avec la méconnaissance et l'incompréhension qui en résultent, et montre que les composantes matérielles du paysage tout comme celles issues des perceptions sont en fait des réalités à même d'être objectivées. Elle aborde ensuite d'autres raisons culturelles liées aux caractéristiques de notre société, puis des motifs plus immédiats se retrouvant dans les politiques qui influent sur le paysage.

2.1. Une incompréhension du paysage - pourtant réalité qui s'objective

2.1.1. La méconnaissance de ce qui constitue un paysage et ses perceptions

Le sentiment selon lequel le paysage est une notion floue, subjective et qu'on ne sait comment prendre en compte de façon opérationnelle est un sentiment très répandu. A tous niveaux de responsabilité, il est un argument largement mis en avant pour que soient acceptés des projets d'aménagement ou des planifications conçus sans réelle prise en considération du paysage. **Ce point est majeur en matière de décision publique.** Le témoignage dans ce sens de nombreuses personnes rencontrées par les membres de la mission (ainsi que l'expérience personnelle de ceux-ci au cours de leurs fonctions antérieures en services déconcentrés) montre que ce sentiment est celui de nombreux décideurs de l'État et des collectivités.

Le paysage et sa perception forment en effet un ensemble relativement complexe d'éléments matériels et d'éléments culturels qui, bien que conduisant à des réalités fortement ressenties, ne sont pas simples à analyser.

Les sections suivantes 2.1.2 et 2.1.3 montrent comment un paysage peut se définir, à la fois dans ses composantes physiques extrêmement variées et dans ses perceptions sociales et individuelles. Une formation simple à l'analyse de ces données, destinée à ceux qui n'ont pas vocation en être des spécialistes, permet de comprendre les caractéristiques d'un paysage et de voir comment il peut être concrètement partie prenante de la conception des projets. Les « paysagistes-concepteurs » sont quant à eux les professionnels du paysage à même d'intervenir dans la mise en œuvre de cette conception (cf. section 2.1.4).

Le paysage est de fait pratiquement absent en matière d'éducation (enseignements scolaire et universitaire) et de sensibilisation du public, de la société civile, des maîtres d'ouvrage, des autorités publiques (État et collectivités) et des professionnels de l'aménagement (cf. section 2.1.4). Or la méconnaissance de ce qui constitue réellement un paysage conduit à des difficultés d'analyse et à des sentiments de complexité et de subjectivité. En l'absence de certaines clés de compréhension, le décideur est enclin à adopter pour le paysage une attitude d'indétermination, de non appropriation et finalement de mise à l'écart au profit d'autres considérations plus clairement abordées.

2.1.2. De quoi se composent un paysage et sa perception ?

Parmi les diverses approches du paysage que l'on rencontre, la mission a choisi de se référer à celle qui est adoptée par la « Convention européenne du paysage » élaborée par le Conseil de l'Europe, signée à Florence le 20 octobre 2000 et entrée en vigueur pour la France le 1er juillet 2006. Le paysage y est en effet défini dans une acception large qui était aussi celle que souhaitait adopter la mission. Cette approche est aujourd'hui amplement reconnue, au-delà

même de l'Europe, et la convention est à ce jour signée et ratifiée par 38 pays européens (sur les 47).

La convention comporte dans son article 1er la définition suivante :

« "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 leurs interrelations ».

De ce fait, **l'ensemble des paysages est concerné**, qu'ils portent sur les espaces naturels, ruraux, urbains ou périurbains et qu'ils soient remarquables, du quotidien ou dégradés⁴⁷. En même temps, une place majeure est faite à **leur perception**, au-delà de leurs composantes matérielles.

L'expression « *partie de territoire* » de la définition signifie que le paysage se perçoit à une certaine échelle de globalité - en lien avec une certaine forme d'appropriation sociale et de maîtrise - évoquée par le terme même de territoire. A partir de cela, le spectre de l'échelle peut être extrêmement large, allant aussi bien de la portion de rue ou du jardin au très vaste panorama rural, littoral ou montagnard, en passant par le quartier, le village, le chemin, le bocage...

De façon schématique, on peut dire qu'un **paysage et sa perception se composent**⁴⁸ :

a) d'éléments matériels, visuels

Ce sont les formes multiples, les lignes, les courbes ; ce sont aussi les couleurs et les textures.

Ces éléments physiques résultent :

- de **l'histoire naturelle** géologique et géomorphologique : le relief, les cours d'eau, le littoral... et de l'histoire climatique et écologique : les éléments vivants naturels, notamment le type de végétation adaptée au climat, les ciels et la lumière... Ces éléments fixent l'armature du paysage et lui donnent son volume « scénique » ;
- et de **l'histoire humaine** : le parcellaire rural, les types de cultures, les prairies, les bois et forêts gérés, les routes et infrastructures linéaires diverses (lignes électriques, voies ferrées, canaux...), les habitations et les espaces urbains, les bâtiments industriels, l'architecture mise en œuvre... Ce sont les éléments d'occupation du sol.

L'ensemble de ces éléments physiques conduit à un certain nombre de caractéristiques visuelles dominantes, de lignes de force, de contrastes, de couleurs, qui peuvent être identifiés, décrits, dessinés⁴⁹.

b) d'éléments immatériels, culturels, de l'ordre du sensible, qui associent schématiquement trois types de perception :

- **la perception esthétique**, liée notamment au mouvement et à l'harmonie des formes, aux dimensions, aux contrastes, aux singularités du lieu, au jeu des couleurs...

⁴⁷ La convention d'Aarhus du 25 juin 1998 avait déjà considérablement élargi le champ du paysage en le qualifiant d' « élément d'environnement »

⁴⁸ Éléments inspirés directement, pour l'essentiel, du livre « La mise en scène du monde » d'Yves Luginbühl, Éditions CNRS 2012

⁴⁹ Cf. notamment le rapport d'Anne Fortier Kriegel de février 2012 précédemment cité

- **la perception écologique**, qui est celle de la nature à travers le paysage et des rapports harmonieux (ou non) de l'homme avec elle ; cette relation paysage-nature est forte, particulièrement dans nos sociétés développées où les espaces artificialisés prennent une place croissante au détriment des espaces naturels ;
- **la perception liée aux représentations sociales** dont peut être porteur le paysage ; certains types de paysages symbolisent en effet une fonction ou une relation particulière avec la société et constituent ainsi des « modèles paysagers » : littoral et vacances, paysages de grande nature et liberté ou rêve, centres commerciaux et disponibilité de biens de consommation, barres d'immeubles et mal-être social ...

Ces différents types de perception, qui varient selon la culture de chaque époque, selon les générations, mettent en jeu schématiquement **trois échelles de culture** :

- **la culture globale** : celle qui est donnée aujourd'hui par la culture et l'éducation du pays (culture nationale), par la télévision, la publicité, les revues, le cinéma, les voyages, etc ;
- **la culture locale** : liée aux caractéristiques identitaires de la région ou de la ville dans laquelle on se trouve ;
- **la culture individuelle** : liée à l'expérience et aux perceptions propres à chacun (souvenirs liant un paysage et des moments particuliers, heureux ou difficiles, personnalité de chacun qui fait plus apprécier des paysages ouverts par exemple ou des paysages plus intimistes...).

C'est ainsi que, selon les époques, un même paysage peut être apprécié différemment par les populations. Le cas du littoral peut être cité, de même que celui des montagnes alpines qui, au 18ème siècle, « remplissaient l'esprit d'un plaisant sentiment d'horreur »⁵⁰. Ces grands espaces naturels sont aujourd'hui démythifiés, particulièrement recherchés et fréquentés.

Des éléments d'ambiance tels que le bruit ou le calme, la fréquentation forte ou faible, sont aussi susceptibles d'influencer la perception que l'on a d'un paysage.

On peut aussi remarquer que le paysage fait souvent réagir quand on le voit changer, la vitesse à laquelle il évolue étant bien sûr un élément déterminant.

2.1.3. Le paysage est une réalité qui s'objective

Les analyses qui précèdent montrent que les spécificités physiques et les perceptions culturelles d'un paysage sont composées d'un ensemble complexe et évolutif d'éléments, mais que ceux-ci ne sont **ni indéterminés ni aléatoires** :

- les caractéristiques physiques d'un paysage peuvent être identifiées, analysées et synthétisées, et ce qui fait le caractère propre d'un paysage peut être décrit de façon objective, notamment par des personnes telles que les paysagistes qui sont exercées à ce type de démarche ;

⁵⁰ Joseph Addison – Relations de voyage en Italie des années 1701, 1702 et 1703

Les « horribles » paysages alpins avec leurs précipices vertigineux, leurs glaciers et leurs avalanches, ont été mis à la mode à l'occasion du « grand tour » que devaient alors accomplir les jeunes Anglais de bonne famille pour parfaire leur culture, en passant par les Alpes, voyage alors assez dangereux. Après 1750, on commandait au peintre Joseph Vernet des paysages pré-romantiques de tempêtes, de vagues en furie et de naufrages, ou avec « des rochers, des troncs d'arbres et un pays affreux et sauvage ».

- de la même manière, les perceptions d'un paysage peuvent elles aussi être décrites, analysées et comprises dans leur nature et dans leur diversité, par le biais d'interviews ou d'enquêtes par exemple : il s'agit d'une réalité sociale qui ne peut être ni mise de côté, ni traitée avec indifférence.

Par suite, tant les caractères physiques des paysages que leurs perceptions sensibles deviennent des réalités tangibles et identifiables.

Plusieurs observations confortent cette réalité :

- les enquêtes montrent que, contrairement à bien d'autres domaines, pratiquement **chacun est à même d'exprimer une opinion** sur un paysage qu'on lui présente, et estime importante la dimension paysagère des lieux où il vit et de ceux où il passe des vacances (cf. chap. 1.2.2) ;
- s'il existe des perceptions variées d'un même paysage (et même parfois opposées), d'un groupe social à un autre, d'un âge à un autre, d'un individu à l'autre... il est important de constater que, selon une étude effectuée sur la base d'une enquête statistique⁵¹, et de façon courante, **85% des personnes partagent la même perception ou des perceptions proches** et que 15 % des personnes expriment une perception plutôt divergente ; nombre d'appréciations individuelles se rejoignent en effet en fonction de références communes liées à la culture, la formation, l'appartenance sociale... faisant ainsi apparaître **des régularités de comportement**, conduisant à valoriser ou dévaloriser certaines formes paysagères⁵² ;
- **des cartographies de paysage** peuvent être faites sur la base d'enquêtes, qui présentent, de façon tout à fait cohérente, **les niveaux de reconnaissance sociale** attachés aux différents paysages rencontrés sur un territoire. Une telle cartographie a été effectuée pour l'ensemble du département de la Côte d'Or, sur la base d'une enquête réalisée auprès de divers publics et acteurs de l'aménagement ; elle constitue une information sur la perception sociale des paysages importante à prendre en considération dans les choix d'aménagement ; elle apporte des données complémentaires de la cartographie qui est faite par les professionnels du paysage sur les bases de leur analyse propre⁵³.

Si l'appréciation d'un paysage comporte bien une part culturelle individuelle (que l'on qualifie généralement de « subjective »), l'analyse d'un paysage physique et de ses perceptions par des populations relève d'une démarche objective qui conduit à des résultats observables et éclaire quant à l'appréciation sociale des paysages et à leurs évolutions souhaitées. Au vu de ces résultats, **les choix d'aménagement possibles n'en sont pas pour autant fermés : ils peuvent être alors conçus de façon éclairée et conduire à des décisions choisies, prises en toute connaissance de cause par les autorités publiques.**

⁵¹ Mémoire ENSAIA-Nancy de Philippe Méjean

⁵² Article « Le prix des paysages périurbains » de la revue Économie rurale de janvier-avril 2007 – J.Cavallès, T.Brossard, M.Hilal, D.Joly, P.-F.Tourneux, C.Triz et P.Wavresky

⁵³ La comparaison entre les deux types de cartographie est très instructive et montre leur complémentarité d'information : ainsi en Côte d'Or (où les deux cartographies ont été produites), les coteaux viticoles font-ils l'objet de qualifications élevées à la fois de la part des « populations » interrogées (reconnaissance sociale forte) et de la part des spécialistes du paysage, alors que certains sites situés sur des plateaux plus reculés (et moins connus du public) ne font en revanche l'objet de qualifications élevées que de la part des spécialistes du paysage

2.1.4. La difficulté d'avoir une approche opérationnelle du paysage pour les professionnels de l'aménagement qui n'ont pas été formés

Lorsque le domaine sensible du paysage n'est pas mis à l'écart a priori par les décideurs, l'approche pratique du paysage déroute bien souvent le professionnel **de l'aménagement non formé** (maître d'œuvre, bureau d'étude...), car il **ne sait pas comment aborder le sujet ni comment l'objectiver**. Une première approche nécessite en effet de comprendre les différentes composantes qui forment un paysage et sa perception et d'avoir été au moins un peu exercé à aborder le paysage sur la base de méthodes pratiques. Or la formation au paysage des professionnels de l'aménagement (ingénieurs, urbanistes, architectes, géomètres, techniciens...) est très faible voire inexistante (en matière de formation initiale et de formation continue).

Un réel travail sur le paysage nécessite que les professionnels de l'aménagement **mobilisent au moment opportun des spécialistes formés dans ce domaine, les paysagistes-concepteurs, exactement comme on le fait couramment dans les autres domaines de spécialité** (construction, eau, air, transports, biodiversité...), et cela n'est pas encore très développé dans la culture actuelle. Une formation au paysage des professionnels de l'aménagement apparaît indispensable pour que ceux-ci disposent d'une première approche leur permettant de savoir quand solliciter les paysagistes-concepteurs et comment les associer à la conception des projets, le plus en amont possible.

2.2. Des raisons culturelles conduisant à délaisser le paysage du quotidien

2.2.1. Une pensée technique et rationnelle dominante dans une société excluant fortement le champ du sensible

On a vu que le **paysage** comportait à la fois un ensemble complexe de formes matérielles et visuelles qui incluent la géographie, l'histoire, le vivant, le bâti, et une part sensible liée aux perceptions. Sa valeur **n'est pas mesurable facilement et il ne peut être mis en normes** contrairement aux questions de pollution de l'eau et de l'air, de bruit, de sécurité ou même de biodiversité désormais (avec des espèces et des habitats bien définis, des espèces et des espaces naturels protégés).

La culture de nos sociétés développées, fortement utilitaire et tournée vers la production de biens matériels, **l'esprit français rationaliste et cartésien**⁵⁴, **la culture d'ingénieurs très présente** en matière d'aménagement (priviliégiant le fonctionnel et la productivité économique), ont contribué à repousser la prise en compte du paysage quotidien. Celui-ci n'est en effet pas mesurable, n'est pas lié à une utilité fonctionnelle directe, et son éventuelle prise en compte est considérée comme ne pouvant relever que d'appréciations subjectives. **Les approches « sensorielles »⁵⁵ ne sont pas prises en considération. Nos sociétés tendent à ignorer ce qu'elles ne peuvent quantifier.**

⁵⁴ Extrait des Méditations métaphysiques de René Descartes : « Si je considère (les choses corporelles) de plus près, et si je les examine de la même façon que j'examinais hier l'idée de la cire, je trouve qu'il ne s'y rencontre que fort peu de chose que je conçoive clairement et distinctement : à savoir, la grandeur ou bien l'extension en longueur, largeur et profondeur, la durée, le nombre... Quant aux autres choses comme la lumière, les couleurs, les sons, les odeurs, les saveurs, la chaleur, le froid et les qualités qui tombent sous l'attouchement, elles se rencontrent dans ma pensée avec tant d'obscurité et de confusion, que j'ignore même si elles sont véritables, ou fausses et seulement apparentes, c'est-à-dire si les idées que je conçois de ces qualités, sont en effet les idées de quelques choses réelles, ou bien si elles ne me représentent que des êtres chimériques, qui ne peuvent exister. » In Thèse de doctorat de Mme Sylvie Brossard-Lottigier, 2013 (cf. note de bas de page suivante)

⁵⁵ Cf. Thèse de doctorat de Mme Sylvie Brossard-Lottigier, 2013, « Rites et lieux de l'enfance, reconstruire l'idée de nature – Éléments pour une pensée sauvage de l'architecture et des paysages »

Dans le même esprit, **la volonté de l'administration d'être juridiquement rigoureuse** dans les choix ou les arbitrages qu'elle opère **amène très souvent à défavoriser la prise en compte du paysage**, car les éléments d'objectivation présentés pour le paysage sont souvent – techniquement et juridiquement – plus faibles que ceux mis en avant dans les autres domaines (avantages économiques, sécurité, pollution...).

L'évolution du **paysage périurbain** a donc fortement suivi celle considérable des capacités et des facilités techniques de la construction ; les progrès techniques développés depuis plus d'un siècle (industrialisation importante des matériaux de construction et évolution des techniques de mise en œuvre, mécanisation des travaux, préfabrication...) ont conduit à une totale transformation des formes, des aspects et des volumes.

De la même manière, **le paysage rural** a évolué sur la base de la recherche de productions maximisées, associée à des capacités d'aménagement et de mécanisation sans précédent.

On aménage aujourd'hui surtout de façon fonctionnelle. **L'urbanisme** est essentiellement défini, dans les faits, par une **approche normative et juridique**.

Lors des **débats publics** sur les grands projets, les services du ministère observent que deux sujets de préoccupation particulièrement récurrents exprimés par le public sont **le paysage et le bruit**. Au moment de l'élaboration des projets détaillés, **le bruit** est aujourd'hui en général **assez bien traité** (il fait l'objet de mesures et de normes précises) ; **le paysage** (insaisissable pour beaucoup et non normé) **est régulièrement mal pris en compte** et intervient après les autres questions (dont notamment la biodiversité).

2.2.2. Une attention surtout portée à la protection des paysages remarquables

En France, le paysage a depuis le 19^{ème} siècle fait l'objet d'un souci de protection⁵⁶, tout au moins pour ce qui est des paysages emblématiques ou des « monuments naturels ». La politique des paysages protégés (sites classés, sites inscrits, grands sites de France...), qui s'applique aux paysages remarquables en les délimitant précisément et en les protégeant par une réglementation forte, est une politique « normative » qui fonctionne.

Dans l'esprit de beaucoup de gens, **le terme de paysage évoque ainsi la protection** (et aussi la crainte de la protection) et très peu la création des paysages du quotidien par l'aménagement. La protection des paysages (patrimoniaux) est également dominante dans les textes législatifs ou réglementaires (cf. chap. 2.3).

De plus, ce contexte patrimonial du paysage protégé, souvent associé à la peinture, à la contemplation esthétique et à l'art en général, apparaît pour beaucoup comme un luxe alors que la crise économique actuelle a ramené d'autres priorités au premier plan. Cet argument a bien sûr ses limites car la perception du paysage est aussi celle du cadre de vie quotidien, le fait de porter un regard sur la manière dont on organise l'espace et dont il est perçu n'ayant rien d'élitiste.

La difficulté d'une approche opérationnelle pour les paysages du quotidien évoquée précédemment a tendance par ailleurs à inciter, en matière de planification, à ne prendre en considération que les espaces faisant l'objet d'une protection.

Les investissements sur le paysage sont aussi plus facilement orientés **vers l'emblématique** que sur le quotidien. Cette tendance liée au souhait de valoriser les réalisations et de

⁵⁶ Par décret impérial du 13 avril 1861, Napoléon III fixe le premier aménagement de la forêt de Fontainebleau. Il y est prévu 1.100 hectares de "réserves artistiques", ancêtres des sites classés, dans lesquels la nature devait être préservée. Cette protection, accordée en particulier à la demande insistante des peintres de Barbizon qui portaient un regard patrimonial sur la nature, est antérieure à la création du premier grand parc national américain, celui de Yellowstone, en 1872.

communiquer a pour conséquence de souvent négliger les efforts méritant d'être consacrés au cadre de vie quotidien de tous.

2.2.3. L'absence de vision globale et la logique du court terme en matière d'organisation de l'espace

Bien souvent, l'aménagement n'est pas assez pensé, organisé et piloté. On constate, en particulier dans les collectivités qui ne disposent pas de compétences d'aménagement (services techniques, agence d'urbanisme, etc.), que la croissance urbaine se fait un peu au hasard, au fil d'opportunités, à coup d'aménagements successifs sans conception d'ensemble à terme. Or la prise en compte du paysage n'est possible que par une vision globale de l'aménagement dans l'espace et dans le temps et par la formulation d'intentions.

Ce défaut de vision et d'intentions se trouve lié à un ensemble de raisons :

- la volonté de **faire les réalisations rapidement**, pour tenir compte de l'urgence des besoins (dans une société en développement rapide, accéléré et où « le temps est de l'argent »), des opportunités de financement, des échéances électorales, etc... Or des études de conception globale nécessitent d'y consacrer le temps préalable nécessaire ;

- la volonté de **réduire les coûts immédiats**. L'importance d'une prise en considération du paysage n'étant bien souvent pas reconnue, les économies de budget portent facilement sur les études paysagères et sur les mesures qu'elles peuvent proposer dans les projets, les privant ainsi de solutions pertinentes et imaginatives⁵⁷;

- **le nombre important d'échelles de décision** concernées par l'aménagement (commune, communauté de communes, pays, département, État...) qui complique la concertation et la prise de responsabilité ;

- **la complexité technique qui s'est accrue** avec le développement de multiples domaines sectoriels réglementés (construction, eau, air, transports, biodiversité...). Ces domaines sectoriels imposent chacun le respect d'un certain nombre de normes ou d'obligations qui s'additionnent les unes aux autres de façon souvent très contrainte ; cette complexité amène naturellement à délaisser la prise en compte d'autres domaines non normatifs tels que le paysage. Par ailleurs, lorsque plusieurs acteurs spécialisés ont à intervenir, la coordination d'ensemble peut facilement faire défaut dans la conception du projet ; or **la prise en compte du paysage implique une vision d'ensemble initiale** orientant chacune des interventions spécialisées ;

- **la compétence technique généralement insuffisante des petites communes** en matière d'aménagement (car elles ne disposent que d'équipes réduites), **l'échelle restreinte de leur espace** (qui est souvent une échelle insuffisante pour la conception en matière d'aménagement du territoire) **et leur forte proximité et exposition par rapport aux pressions locales** (électeurs, acteurs socio-économiques importants...) ;

- le développement de **l'individualisme** dans nos sociétés, qui ne favorise pas le souci de l'échelle collective dans la conception d'un projet (notamment pour les constructions individuelles) ; or cette échelle est aussi le plus souvent celle du paysage.

⁵⁷ Le rapport CGEDD n°008807-01 de décembre 2013 - He rvé Dupont – Aude Dufourmantelle - intitulé « *Mission de conseil sur les conditions d'amélioration des prestations d'études en matière d'urbanisme* » montre que le manque de moyens et de compétences en matière d'aménagement de l'espace, ainsi que la faiblesse de l'offre, conduisent souvent les petites communes à sous-évaluer le coût des études nécessaires et à les confier à des bureaux d'études pas suffisamment compétents et mal payés, aboutissant à des documents de qualité très insuffisante

2.2.4. Un pays où l'on n'est pas habitué à économiser l'espace

La France est un pays dans lequel, par rapport à bien d'autres pays (européens notamment), **beaucoup d'espaces restent agricoles ou naturels et non construits** (faible densité de population et de constructions). Cette situation fait que, naturellement, **l'attention accordée à l'occupation de l'espace (pour en éviter le gaspillage) et à la qualité de cette occupation reste encore relativement faible** ; on aménage souvent en fonction des opportunités locales plutôt que sur la base d'une réflexion globale et de long terme (en zone rurale notamment).

D'autres pays à l'espace plus contraint accordent bien sûr une importance beaucoup plus grande à l'organisation de cet espace (Allemagne, Suisse, Pays-Bas...). Le lien ville-campagne, les limites de la ville, comme à Amsterdam, y sont en particulier très soignés.

Les valeurs culturelle et sociale (section 1.2.2) **et économique du paysage** (section 1.2.3) sont difficilement chiffrables et ne sont, pour cette raison et en dépit de la réalité des faits qu'ils représentent, **très probablement pas estimées à leur juste importance par les acteurs et les décideurs**. C'est un motif qui s'ajoute aux autres, car la juste reconnaissance de telles valeurs motiverait une meilleur aménagement du paysage quotidien.

Toutes ces raisons contribuent à ce que le paysage soit aujourd'hui en France peu reconnu dans les critères d'aménagement au quotidien. D'autres époques ont accordé aux paysages, aux villages, aux constructions... plus d'attention qualitative qu'aujourd'hui. Cette situation n'est pas pour autant spécifique à la France, car elle correspond à un phénomène mondial, dans lequel le développement technique et démographique accéléré tend à étendre l'occupation humaine, à banaliser et uniformiser les aménagements. Chaque pays y apporte cependant, selon ses caractéristiques naturelles, historiques et culturelles, des réponses et des inflexions qui lui sont propres⁵⁸.

2.3. Une politique nationale difficile à conduire sur le paysage du quotidien

2.3.1. Un droit national peu effectif sur le paysage du quotidien

Les premiers textes sur le paysage, dont les principes sont toujours en vigueur, ont été des textes de protection : la loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites et monuments naturels modifiée par la loi du 2 mai 1930. Différents textes législatifs ont par la suite fait référence au paysage, tels que ceux qui concernent les parcs nationaux (1961), la protection de la nature (1976) , les parcs naturels régionaux (1985), la montagne (1985), le littoral (1986), l'urbanisme (1983, 2000, 2003), le renforcement et la protection de l'environnement (1995), l'agriculture (1999, 2005)... C'est cependant **la loi paysage du 8 janvier 1993** sur la protection et la mise en valeur du paysage qui **a permis d'aborder le paysage autrement qu'en termes de protection**. Elle a notamment introduit, dans le code de l'environnement et dans d'autres codes, des avancées en matière de prise en compte du paysage dans les activités d'aménagement (urbanisme, aménagement foncier...).

⁵⁸ L'Allemagne et la Suisse sont deux pays qui ont été cités à plusieurs reprises par les personnes rencontrées par la mission ; y sont généralement très présents, dès la conception des projets d'aménagement ou de construction : une vision d'avenir (pragmatique), la prise en compte du contexte paysager, une préoccupation qualitative (architecture, paysage avec intervention régulière des paysagistes), un travail collectif interdisciplinaire et une continuité dans les réflexions et les actions d'aménagement

Ces nombreux textes sont maintenant codifiés dans les différents codes.

L'article premier du **code de l'environnement** (L.110-1), modifié par la loi Grenelle du 12 juillet 2010, mentionne explicitement les sites et paysages parmi les composantes de l'environnement :

I . - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

II . - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable (...)

Le code de l'environnement comporte les textes relatifs aux sites protégés, aux paysages en général, à la publicité et aux nuisances visuelles. Le paysage est aussi concerné par les textes relatifs à la protection des espaces naturels (parcs nationaux et régionaux, Conservatoire du littoral...), aux études d'impact et à l'évaluation environnementale.

Le **code de l'urbanisme** aborde le paysage dans les directives territoriales d'aménagement, les SCOT, les PLU, les abords des routes, les campings, les lois Littoral et Montagne, les espaces naturels sensibles des départements, etc. Sa prise en compte est détaillée dans les PADD des documents d'urbanisme, les zonages des PLU, le volet paysager du permis de construire, le permis d'aménager...

Le paysage figure aussi dans le **code rural** où, en matière d'aménagement foncier, mais aussi de boisements, de reconstitution et de remise en état des continuités, il est abordé aussi bien en termes de projets que de protection. Il est explicitement cité dans les rôles des SAFER, des commissions d'aménagement foncier, des chambres d'agriculture, dans l'enseignement agricole et la recherche (le ministère en charge de l'agriculture assure notamment la co-tutelle des écoles de paysage), etc.

Il apparaît également dans le **code du patrimoine**, le **code forestier**, le **code général des impôts** (où les dépenses de maintien en bon état paysager peuvent dans certains cas être considérées comme charges déductibles), le **code de la route** (le plus souvent en matière de police).

Si l'article premier du code de l'environnement positionne le paysage à sa juste place au sein des grandes composantes de l'environnement et si le paysage se trouve être ainsi régulièrement présent dans les codes, en revanche, **une analyse de l'ensemble des textes législatifs ou réglementaires nationaux** correspondants fait apparaître un positionnement du paysage peu satisfaisant appelant **quatre observations majeures** :

a) Le paysage est régulièrement mentionné, mais essentiellement **en termes de préservation** (des espaces les plus notables), peu en termes de mise en valeur et encore moins de projet de paysage ;

b) En dehors des textes se rapportant spécifiquement à la protection des espaces (sites classés et inscrits, directives paysagères), les différentes rédactions sont **principalement des incitations** qu'il est relativement aisé, au regard d'une prise en compte effective du paysage, de ne pas prendre en considération ou de contourner d'une manière ou d'une autre ; le paysage est alors bien souvent traité comme un volet thématique formel, n'influençant pas la conception même du projet et souvent réalisé a posteriori dans les faits, sans compréhension des enjeux et avec peu de résultats réels ;

c) Les textes relatifs au paysage au sein du code de l'environnement sont **dispersés**, sans liaison entre eux : les textes existants sont positionnés de façon inadaptée au sein du Livre 3 - **Espaces naturels** (Titre IV – Sites, Titre V - Paysages) et du Livre 4 - **Prévention des pollutions, des risques et des nuisances** (Titre VIII – Protection du cadre de vie, avec la Publicité et la Prévention des nuisances visuelles). Or, la protection des sites et la prise en compte des paysages du quotidien ne peuvent être réduites au seul thème des espaces

naturels ; de même, n'est pas satisfaisante la place du cadre de vie dans un chapitre consacré à la prévention des pollutions, des risques et des nuisances ;

d) **Il manque à l'évidence un chapitre de tête** qui puisse introduire le paysage, le définir, préciser son rôle pour les citoyens et la nation, et en dessiner les grands axes politiques d'action (ainsi que le fait la Convention européenne du paysage, voir plus bas).

Cette absence de principes directeurs et cette dispersion du paysage dans le code de l'environnement, avec des positionnements inadaptés, **nuisent à l'image de cohérence** qui serait indispensable pour parvenir à une vraie prise en considération de ce thème. Par ailleurs, **la prise en compte du paysage du quotidien dans l'aménagement mérite d'y être reformulée** pour conduire à une nécessité d'effectivité juridiquement renforcée.

Il est important de noter par ailleurs que la loi littoral (janvier 1986) **et la loi montagne** (janvier 1985) **jouent un rôle déterminant en faveur du paysage** sur les espaces où elles s'appliquent, en dépit de leurs limites et de leurs relatives difficultés d'application, et elles semblent nous être enviées par bien des pays voisins. Ces lois de protection et d'aménagement durable du territoire apportent une contribution essentielle à la préservation des paysages souvent singuliers et remarquables de nos côtes et de nos montagnes. L'action du Conservatoire du littoral (juillet 1975), propriétaire à ce jour de près de 15 % du littoral national, est également un atout précieux pour la qualité de nos paysages.

Enfin, **les textes nationaux français** et la politique nationale du paysage **répondent actuellement pour partie seulement aux mesures que comporte la Convention européenne du paysage** (évoquée à la section 2.1.2), et certaines de ces mesures n'ont pas encore été mises en œuvre (formation des professionnels de l'aménagement, qualification des paysages, conception des politiques du paysage et définition d'objectifs de qualité paysagère après consultation du public...).

Les différents engagements de la convention peuvent être trouvés à l'annexe 2 du présent rapport qui présente l'ensemble du texte, mais les articles 5 et 6 qui en sont le cœur méritent d'être cités ici intégralement :

Article 5 – Mesures générales

Chaque Partie s'engage :

a - à reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ;

b - à définir et à mettre en œuvre des politiques du paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages par l'adoption des mesures particulières visées à l'article 6 ;

c - à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage mentionnées à l'alinéa b ci-dessus ;

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.

Article 6 – Mesures particulières

A - Sensibilisation

Chaque Partie s'engage à accroître la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation.

B - Formation et éducation

Chaque Partie s'engage à promouvoir :

a - la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages ;

b - des programmes pluridisciplinaires de formation sur la politique, la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, destinés aux professionnels du secteur privé et public et aux associations concernés ;

c - des enseignements scolaire et universitaire abondant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement.

C - Identification et qualification

1 - En mobilisant les acteurs concernés conformément à l'article 5.c et en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages, chaque Partie s'engage :

a - i à identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ;

ii à analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ;

iii à en suivre les transformations ;

b - à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés.

2 - Les travaux d'identification et de qualification seront guidés par des échanges d'expériences et de méthodologies, organisés entre les Parties à l'échelle européenne en application de l'article 8.

D - Objectifs de qualité paysagère

Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5.c.

E - Mise en œuvre

Pour mettre en œuvre les politiques du paysage, chaque Partie s'engage à mettre en place des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages.

2.3.2. Des services centraux en charge du paysage actifs mais très faiblement écoutés sur le paysage du quotidien

La politique nationale du paysage relève du ministère en charge de l'écologie, tant en ce qui concerne la préservation et la valorisation des paysages remarquables (bureau QV1 « sites et paysages protégés », au sein de la sous-direction de la qualité du cadre de vie SDQV dans la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages DHUP / DGALN) qu'en matière de paysage au sens large (bureau QV2 « paysages et publicité »).

Des politiques de protection des paysages identifiées et efficaces

Les politiques s'appliquant aux paysages remarquables à protéger et valoriser (sites classés et inscrits, grands sites, sites patrimoine mondial Unesco...) sont **mises en œuvre** depuis de nombreuses années et présentent un résultat d'ensemble très positif pour la préservation des paysages.

La protection des **sites classés** existants (**1,6 % du territoire**), le classement de nouveaux sites et la gestion des autorisations d'aménagement dans ces espaces apportent une contribution déterminante à la préservation des paysages emblématiques de notre pays.

La politique des **sites inscrits (2,6 % du territoire)** a fait l'objet d'une évolution sensible en 2007 avec les orientations apportées par la circulaire du 11 mai 2007 visant à promouvoir l'inscription de grands ensembles paysagers restant à protéger (n'ayant notamment pas vocation à être classés) et la radiation de l'inscription des nombreux secteurs - essentiellement péri-urbains - trop dégradés (dont la gestion quotidienne mobilise inutilement le travail des Architectes des bâtiments de France). De nouvelles adaptations sont en cours de réflexion en liaison avec le ministère de la culture, utiles particulièrement pour le cas des sites urbains et péri-urbains, des bourgs et des villages. **Il serait cependant important que ces adaptations ne remettent pas en cause, d'une manière ou d'une autre, ni la pérennité de l'essentiel des surfaces de sites inscrits, dont l'utilité est avérée en matière de protection des paysages et qui représentent un acquis considérable, ni l'existence de cette protection plus souple que le classement** dont les principes restent particulièrement modernes dans le cadre de la responsabilisation croissante des collectivités (des avis simples donnés sur des espaces remarquables qui contribuent fortement à la qualité du paysage national).

La politique des **grands sites** (Opérations Grand Sites et label déposé Grand Site de France) est active, et son succès auprès des collectivités témoigne de l'intérêt porté à cet outil qui associe à la fois préservation, image et valorisation économique. Les **classements UNESCO** au titre du patrimoine mondial (naturel, culturel) associent les interventions des deux ministères en charge de l'écologie et de la culture et suscitent également un intérêt fort de la part des territoires.

On peut ici ajouter que les politiques de protection des espaces naturels autres que celle des sites (**réserves naturelles, parcs nationaux, acquisitions du Conservatoire du littoral...**) apportent aussi une contribution très positive à la préservation des paysages. La mise en œuvre de la « **trame verte et bleue** » en faveur des continuités écologiques (biodiversité), avec notamment ses schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), sera également à même de participer activement, indirectement, à la qualité des paysages de notre pays (sous réserve que sa mise en œuvre concrète sur le terrain prenne bien en compte les structures paysagères locales, le paysage n'étant par ailleurs pratiquement pas évoqué par les textes nationaux correspondants).

Mais une politique générale du paysage fort peu intégrée dans les politiques territoriales ou sectorielles

Dans le domaine du paysage au sens large (comprenant notamment ceux du quotidien), le ministère développe une politique dont l'objectif général est de « **préserver durablement la diversité des paysages français** ».

Cette politique a été rappelée par la circulaire, déjà ancienne mais qui reste une référence d'actualité, signée par la Ministre Nelly Olin sur la politique du paysage et adressée aux Préfets

en mars 2007 à la suite de la ratification par la France de la Convention européenne du paysage (2006)⁵⁹.

La circulaire, qui instaurait notamment dans chaque département une journée annuelle du paysage dédiée à l'échange d'information et à la concertation associant les principaux acteurs locaux du paysage, réaffirmait les quatre grands axes constituant l'armature de l'action du ministère :

- **l'identification et la qualification des paysages**, incitant en particulier à l'achèvement de la couverture du territoire par les atlas de paysage, afin de constituer une base nationale d'information. Ces atlas devaient être régulièrement actualisés, en prenant en compte les indicateurs sociaux d'évolution. Enfin il était demandé de mettre en évidence les enjeux locaux sur les paysages remarquables et sur les projets éoliens ;
- **la définition des objectifs de qualité paysagère**, abordant les questions de qualité, vis-à-vis des dynamiques qui déstructurent les paysages (étalement urbain, infrastructures, publicité) et sur les territoires sensibles concernés par la loi Littoral et la loi Montagne. Il était rappelé l'intérêt pour l'État de porter ces enjeux à la connaissance des élus dans le cadre de la mise en œuvre des documents de planification, et éventuellement de les encourager à mettre en œuvre des plans de paysage ;
- **l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles**. Il s'agit en particulier de la prise en compte des paysages dans les études d'impact et dans les évaluations des incidences des plans et programmes sur l'environnement. La circulaire incitait en outre à la mise en place d'une évaluation de la politique des paysages par le biais d'observatoires photographiques de paysages ;
- **l'information et la sensibilisation du public**, en particulier par une large information autour de ces journées du paysage.

Au niveau national, différents outils et méthodes ont été mis en place au fil des années : atlas départementaux et régionaux du paysage, observatoires photographiques ; plans de paysage, chartes paysagères, directives paysagères... Des efforts constants ont été portés par la sous-direction SDQV et les équipes motivées du bureau en charge des paysages pour promouvoir ces outils, ainsi que pour soutenir activement la Convention européenne du paysage depuis sa phase d'élaboration. Enfin la recherche a fait l'objet d'un appui soutenu, avec en particulier le service de la recherche du Commissariat général au développement durable. Ce point sera abordé à la section 2.3.5.

Le Bureau des paysages et de la publicité a défini et engagé en 2012 un nouveau programme d'action, très positif, en faveur de la prise en compte du paysage quotidien : appel à candidatures pour des plans de paysage, travaux (et groupes de travail) sur la méthodologie des atlas du paysage, sur les actions de formation, sur la reconnaissance des métiers de conception du paysage, sur un volet paysage du projet de loi biodiversité, animation des services déconcentrés (y compris avec des orientations précises au sein de la feuille de route 2013-2014 de la DGALN dans le domaine de l'eau, de la biodiversité et des paysages), affectation de certains moyens humains nouveaux prévue pour les services déconcentrés sur paysage/sites/publicité, relance du Grand prix national du paysage, colloque « 20 ans après la loi paysage », concours photographique...

Toutefois, beaucoup reste à faire. En effet, la transversalité entre les politiques spécifiques aux paysages et les autres politiques sectorielles (urbanisme, énergie, transports, risques...) a été peu mise en œuvre dans les faits. L'intégration du paysage dans ces politiques sectorielles a essentiellement porté sur la prise en considération des espaces remarquables protégés (bien délimités et réglementés, relativement peu nombreux),

⁵⁹ Circulaire du 1^{er} mars 2007 : « Politique des paysages – promotion et mise en œuvre de la Convention européenne du paysage »

mais pas sur l'aménagement et la construction des paysages du quotidien qui concernent l'essentiel de notre territoire. Le paysage est également faiblement mis en valeur dans les démarches de **développement durable** proposées par le ministère aux collectivités (agendas 21...), qui incitent peu à territorialiser les réflexions ; trop souvent le développement durable n'intègre pas l'espace et son organisation, la relation à faire entre l'espace et ses fonctions. Cette difficulté de travailler de façon transversale entre les directions centrales concernées, regrettée par les services déconcentrés (voir résultats de l'enquête) semble s'être poursuivie malgré la réunion des ministères en charge de l'environnement et de l'aménagement en mai 2007. Le paysage n'a pas fait partie de l'affichage politique des thèmes prioritaires de ce ministère, y compris dans le cadre du Grenelle de l'environnement (cf. section 2.3.6).

Au titre de **l'évaluation environnementale**, l'autorité environnementale nationale comprend régulièrement dans ses avis des observations relatives à la prise en compte du paysage, ce thème étant clairement retenu parmi les composantes environnementales qu'elle examine dans les projets, plans ou programmes qui lui sont soumis. Les dossiers reçus reflètent la manière dont les maîtres d'ouvrage comprennent et traitent le paysage (cf. chap. 1.1).

La publicité et les enseignes

La publicité et les enseignes ont fait l'objet d'une forte mobilisation du Bureau QV2 ces dernières années (textes et moyens de contrôle), avec, comme on l'a vu au chapitre 1.1 la publication récente de textes ayant donné lieu à de difficiles concertations.

Il s'agit là d'un **secteur de l'aménagement qui concerne directement le paysage du quotidien** et qui, même s'il présente en général un caractère de réversibilité, marque fortement le paysage et le cadre de vie urbain, péri-urbain et même rural. L'action de l'État et des collectivités sur ce champ est donc essentielle car elle concerne un enjeu bien réel, très concret à l'égard de la qualité de nos paysages quotidiens.

Compte tenu des actions en cours et de la relative spécificité technique de ce domaine, il a été cependant convenu de ne pas lui consacrer d'approfondissement dans le cadre de la présente mission.

2.3.3. Des services territoriaux de l'État à soutenir

Un travail important, motivé et volontaire est produit par les équipes en charge du paysage dans les services déconcentrés (agents des DREAL, des DDT et des STAP, paysagistes-conseils dans les DREAL et dans les DDT), ainsi que par les agents spécialisés du réseau scientifique et technique (CERTU et CETE, réunis au sein du CEREMA désormais). **Les moyens humains sont néanmoins limités**, et les réductions générales d'effectifs des DREAL et DDT ont souvent conduit à donner priorité à l'action sur les sites classés, en réduisant le temps consacré au paysage du quotidien. Une très récente augmentation d'effectif d'une vingtaine d'ETP (équivalents temps plein), prévue dans le cadre du BBZ (« Budget base zéro »), devrait toutefois permettre une amélioration de la situation. **Le résultat des efforts consacrés par ces équipes à la prise en compte du paysage (en dehors des sites protégés) est très variable selon les régions.** Bien souvent en effet, **cette mission n'est pas considérée parmi les missions prioritaires** du ministère ni donc du service déconcentré (avec des conséquences sur les moyens humains affectés et sur l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles du service lui-même) ; par ailleurs, comme on l'a vu, la culture du paysage est aujourd'hui d'une manière générale faiblement partagée et très inégalement mise en pratique par les différents acteurs de l'aménagement (élus, administrations, maîtres d'ouvrages et maîtres d'œuvre, professionnels...), et l'impulsion politique nationale fait défaut sur ce thème. Ainsi, au niveau local, les arbitrages donnent-ils souvent une priorité forte aux considérations économiques.

En matière de **gestion des compétences paysage au sein du ministère**, la situation n'est aujourd'hui pas organisée comme il serait souhaitable. Le ministère de la culture et de la communication dispose de véritables spécialistes, les architectes des bâtiments de France, dont les compétences portent sur le patrimoine bâti, et qui ont été longuement formés pour cela. Or, pour ce qui est du paysage, le ministère en charge de l'écologie fait appel soit à des agents déjà formés au paysage (recrutement externe de paysagistes), soit à des agents issus de ses rangs qui se sentent des affinités avec ce métier et dont un certain nombre, sans être paysagistes, ont des formations apparentées (géographe, etc.)⁶⁰. La plupart occupent des postes de « chargé de mission paysage et sites » (ou « inspecteur des sites » s'ils sont commissionnés et assermentés). Les paysagistes (ou les agents de formation apparentée) sont en général intégrés dans le corps des ITPE⁶¹, dont la gestion de carrière relève ensuite le plus souvent des critères généraux de gestion et de promotion du corps des ITPE, alors que ces agents devraient bénéficier d'un suivi spécifique, notamment dans le cadre des filières de spécialistes. Les autres agents sont souvent formés en interne « sur le tas », pendant une durée dans le poste de l'ordre de 3 ou 4 ans ; ne disposant pas des compétences des paysagistes dont l'apprentissage est long (les écoles du paysage forment des paysagistes de niveau bac+5 et bac+6 après 4 ou 5 années de spécialité paysage), ces agents devraient pouvoir bénéficier de formations beaucoup plus longues que celles actuelles de quelques jours (voir résultats de l'enquête DREAL⁶²). Les évolutions de carrière (promotions) des spécialistes du paysage sont actuellement exceptionnelles car difficiles à obtenir et les postes dans leur domaine sont rares. Dans ce contexte, il est malaisé pour les services de trouver des agents compétents en la matière et de les garder. En matière de recrutement, de corps d'accueil, de formation initiale et continue, de reconnaissance des spécialistes et de déroulement de carrière, c'est donc **une véritable « filière » paysage qui est à constituer et à valoriser**.

La mise en œuvre des politiques sectorielles par les services locaux de l'État intègre le paysage de façon très inégale (énergie dont l'éolien, aménagement du territoire et urbanisme, infrastructures de transport...). En matière d'urbanisme (PLU et permis de construire notamment), les services de l'État (préfectures, sous-préfectures, DDT) sont aussi très peu impliqués dans le contrôle de l'application par les collectivités des textes relatifs à la prise en compte du paysage (textes juridiques peu contraignants, domaine non prioritaire et défaut de compétences en matière de paysage). Les avis rendus par les autorités environnementales régionales (préfets de région / DREAL) sur les projets, plans ou programmes reflètent des niveaux d'exigence très variables dans les appréciations qui sont portées sur la prise en compte du paysage.

Les réponses aux deux questionnaires adressés respectivement aux DREAL et au DDT ont donc été nombreuses (toutes les DREAL ont répondu ainsi que 80 % des DDT), souvent très complètes et motivées. Leur analyse ainsi que les deux visites effectuées auprès des services territoriaux (à Dijon et à Toulouse) ont permis de fortement enrichir la connaissance personnelle des rapporteurs et leur réflexion en matière de propositions.

La synthèse des réponses à chacun de ces questionnaires, DREAL et DDT, est présentée en annexe 3, et un condensé de ces synthèses est présenté ci-après :

Résultat de l'enquête menée auprès des DREAL

Une centaine d'agents au total, appuyés par quelque 40 paysagistes-conseils, sont en charge de la politique du paysage au niveau régional.

Alors que la catégorie A représentent environ 80 % de ces effectifs, seuls 40% des agents ont une formation spécialisée de base dans le domaine (paysagiste, géographe, etc.) D'après les

⁶⁰ L'enquête réalisée auprès des DREAL a montré qu'environ 40 % des agents de catégorie A ont une formation initiale spécialisée sur le paysage ou apparentée

⁶¹ ITPE : ingénieur des travaux publics de l'État

⁶² L'enquête réalisée auprès des DREAL a montré que deux tiers des agents de catégorie A ont reçu une formation interne d'une durée de 7 à 8 jours depuis leur nomination

réponses, on peut estimer que deux tiers des agents ont bénéficié d'une formation interne au paysage, d'environ 7 à 8 jours depuis leur nomination pour la catégorie A, de 2 jours chacun pour les catégories B et C. Du fait de la spécificité de la compétence requise, la mobilité dans ces postes est faible : la durée moyenne est d'environ 8 ans pour les catégories A, un peu moins pour les B et les C, mais avec de très fortes disparités : certains sont là depuis plus de 20 ans.

C'est la politique de protection des sites d'exception (sites classés, opérations grands sites, Unesco) qui est prioritaire avec 60% de l'activité des services en charge du paysage contre 30% pour les paysages « ordinaires », avec des champs d'actions très variés. Les 10% restants sont partagés entre la communication et la publicité.

Les services expriment le besoin d'une affirmation forte de la politique en faveur des paysages ainsi que d'un soutien national. Très peu de DREAL semblent avoir élaboré une vraie stratégie en la matière. Certains indiquent réfléchir à des solutions, à des méthodes plus transversales de travail ou des projets de formation avec les Centres de valorisation des ressources humaines (CVRH). Par ailleurs, l'enquête fait aussi apparaître un besoin de plus grande transversalité dans les politiques et l'organisation des services, au niveau local aussi bien que central. Il est également constaté la nécessité d'une meilleure formation des agents de l'État et d'une acculturation du grand public, des élus, des professionnels.

L'émergence de réseaux de compétences régionaux actifs et reconnus, fédérant largement les partenaires, est à souligner.

Résultat de l'enquête menée auprès des DDT

Le domaine le plus concerné par le paysage est celui de la planification, mais sa prise en compte n'y semble que très partielle malgré les efforts des services. Selon les DDT, elle serait par ailleurs très insuffisante dans les domaines de l'agriculture, de la forêt et des milieux aquatiques.

Les moyens sont très faibles (entre 0 et 1 personne en ETP cumulés par DDT), avec des agents souvent peu formés dont le paysage n'est pas l'activité principale. La présence des paysagistes-conseils, dont la quasi totalité des DDT bénéficie, en est d'autant plus appréciée, et parfois même trouvée insuffisante. La moitié des services indiquent s'appuyer en interne sur les DREAL, mais la brièveté des délais imposés par les procédures les oblige souvent à se passer d'aide extérieure ; nombreux sont ceux qui souhaiteraient une présence accrue de la Centrale, avec qui ils ont très peu de contacts, ou de réseaux « paysage » (qui émergent peu à peu en région). Ils sont quasi unanimes à demander de la méthode et de la doctrine pour traiter du paysage dans les dossiers, afin d'argumenter les avis et les décisions.

Les réponses soulignent à une très grande majorité l'action des CAUE et des PNR, qui sont leurs partenaires de terrain les plus cités, et à un moindre titre les DREAL et les STAP. Toutes identifient un besoin de formation, d'information et d'acculturation, auprès de tous les acteurs : élus, maîtres d'ouvrage, agents du ministère, techniciens des collectivités locales, bureaux d'études en charge des documents d'urbanisme et professionnels.

De nombreuses suggestions ont été faites, sur les paysagistes-conseils, la réglementation, les documents d'urbanisme, la formation, l'animation, la communication, le relayage des initiatives locales, la gestion et la diffusion des données, etc. Comme les DREAL, les DDT expriment le besoin de l'affirmation forte d'une stratégie nationale du paysage, d'un soutien méthodologique et de lieux d'échanges. Mais l'enquête fait aussi apparaître un besoin de plus grande transversalité dans les politiques et l'organisation des services, au niveau local aussi bien que central.

2.3.4. Les paysagistes : une profession à conforter et développer

Les écoles d'enseignement supérieur du paysage forment :

- des paysagistes DPLG (diplômés par le gouvernement) : École nationale supérieure du paysage de Versailles et Marseille ; École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux ; École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Lille ;
- des ingénieurs paysagistes : Institut national d'horticulture et du paysage (AgroCampus Ouest) d'Angers ; École nationale supérieure de la nature et du paysage de Blois ;
- d'autres professionnels, comme les paysagistes-concepteurs ESAJ, de l'École supérieure d'architecture des jardins (ESAJ) de Paris (école privée) ou les ingénieurs du paysage de l'Institut des techniques de l'ingénieur en aménagement paysager de l'espace (ITIAPE) de Lille.

La tutelle sur la recherche et l'enseignement supérieur du paysage est partagée entre les ministères chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'architecture et de l'agriculture. Le ministère de l'écologie, en charge de la politique nationale du paysage, n'exerce pas de tutelle ni de co-tutelle sur les écoles de paysage. Il verse une subvention afin de favoriser la mise en œuvre de la Convention européenne et a pris l'initiative d'organiser une plate-forme des directeurs des écoles.

La formation des paysagistes est actuellement en cours de redéfinition dans le cadre des cursus européens d'enseignement supérieur (LMD). L'harmonisation des formations des différentes écoles ne semble toutefois pas simple compte tenu des différences existant dans les approches du paysage enseignées (projet, économie, technique, écologie du paysage...).

Le nombre de spécialistes du paysage pourvus d'un diplôme serait d'environ 2 000 en France⁶³. Ce chiffre **n'est pas élevé** si on le compare à celui de l'Allemagne qui serait de 8 000. A titre de comparaison également, on recense dans notre pays environ 30 000 architectes (et professionnels agréés en architecture) inscrits au tableau de l'Ordre. Dans bien des cas d'aménagement ou de construction dans lesquels la question du paysage est très présente, **les architectes interviennent seuls sur les aspects paysagers** (sans associer de paysagistes) malgré la compétence souvent modeste qui est la leur dans ce domaine sensible (c'est aussi le cas des géomètres pour certains aménagements qu'ils réalisent). Contrairement au cas des architectes, **il n'existe pas aujourd'hui de textes qui rendent nécessaire dans certains cas l'intervention d'un paysagiste.**

En matière de **reconnaissance de la profession**, il manque aujourd'hui **une dénomination générique** officielle du métier : on trouve couramment les appellations de paysagiste, paysagiste-concepteur, paysagiste-conseil, suscitant des confusions avec les entreprises de paysage (cf. section 1.2.3). La Fédération française du paysage (FFP), qui est l'organisation représentative de la profession⁶⁴, revendique le titre d'architecte-paysagiste, mot utilisé dans nombre de pays, mais qui rencontre l'opposition de l'Ordre des architectes. La profession n'est par ailleurs pas régie par **un Ordre professionnel** qui, en intervenant sur tous les aspects de la profession (accès à la profession et suivi des membres, déontologie, formation, représentation...), contribuerait aussi à cette reconnaissance ; des réflexions sont en cours sur ce sujet - qui n'ont pas encore abouti.

⁶³ Estimation faite par Val'hor, inter-profession de la filière de l'horticulture d'ornement

⁶⁴ La FFP réunit environ 650 adhérents, fédérés en 10 associations régionales, et s'emploie à promouvoir le paysage comme cadre de vie et valoriser la profession. Dans ce rôle de représentation et défense des professionnels du paysage, elle s'intéresse à la qualification, la formation, la déontologie. La FFP et ses adhérents sont membres de la Fédération Internationale des Architectes-Paysagistes (IFLA).

2.3.5. Un dialogue à établir avec la recherche

La recherche se structure essentiellement autour des écoles, des universités et du CNRS, souvent liés entre eux par des contrats d'association⁶⁵.

Pour ce qui est des **écoles** de paysage, on citera de manière non exhaustive : le laboratoire de recherche (LAREP) de l'École de Versailles-Marseille, le centre de recherche sur l'histoire et la culture du paysage (CEPAGE) de l'École de Bordeaux, le laboratoire conception, territoire, histoire (LACTH) de l'École de Lille ; les deux équipes de recherche CITERES (Cités, Territoires, Environnement et Sociétés) et LIRIS (Laboratoire d'informatique en image et systèmes d'information), associées à l'École de Blois ; la recherche effectuée à l'École d'Angers, notamment dans le cadre d'unités mixtes de recherche et avec l'INRA. On citera également l'équipe de recherche "Architecture, milieu, paysage" de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris la Villette...

La recherche des **universités** est souvent associée à des formations au paysage (qui n'ont pas vocation à déboucher sur la profession de paysagiste) ; on peut citer de manière non exhaustive les universités de Paris, de Toulouse-le-Mirail, de Franche-Comté... Différentes unités mixtes de recherche **universités-CNRS** travaillent également sur le paysage : le Centre André Chastel - Laboratoire de recherche sur le patrimoine français et l'histoire de l'art occidental (avec Paris I), Géographie Cités Paris Diderot, le Laboratoire des dynamiques sociales et recomposition des espaces (LADYSS, avec Paris I, Paris VII, Paris VIII et Paris X). Il faut aussi citer les travaux de l'UMR Espace et société (ESO).

Le LADYSS travaille en particulier avec notre ministère : la DGALN a signé deux conventions successives avec ce laboratoire pour la mise en œuvre de la partie paysage du SINP (Système d'information sur la nature et les paysages). La convention en cours porte sur l'actualisation de la méthode des atlas de paysage.

Les **domaines** de recherche sur le paysage sont assez variables : pratiques professionnelles, aspects sociaux, économiques, environnementaux, historiques, écologie du paysage. Le réseau scientifique et technique du ministère (CSTB ; CETE et CERTU devenus CEREMA) produit également des études sur le sujet, le plus souvent à caractère opérationnel, éventuellement en association avec d'autres organismes ou universités. L'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA, ex CEMAGEF) a également le paysage parmi ses thèmes de recherche, notamment dans sa liaison avec le développement des territoires.

Outre la recherche sur la valeur économique du paysage, qui a été abordée à la section 1.2.3, on peut citer un certain nombre de programmes de recherche sur le paysage financés et pilotés par le **Ministère**⁶⁶, en particulier :

- Le programme Paysage et développement durable (PDD) du CGDD.

Lancé en 2005 à la suite du programme Politiques publiques et paysages (1998-2005), il a fait l'objet de deux appels à propositions de recherche : en 2005, puis en 2010 pour la période 2010-2014 (PDD2). 16 projets de recherche ont été financés en 2005, et 8 en 2010 portant sur quatre thématiques : qualification des processus d'évolution des paysages ; le paysage, produit de l'économie – services rendus par les paysages ; changement climatique, politiques énergétiques et paysage ; paysage et participation.

⁶⁵ Cf. notamment le rapport « Analyse et évaluation des synergies entre recherche et enseignement du paysage », Laboratoire COSTEL, UMR CNRS 6554 LETG, rendu en juillet 2004 dans le cadre du programme de recherche politiques publiques et paysages du ministère

⁶⁶ Cf. Bibliographies du CRDD – Le paysage – Rapports des programmes de recherche du ministère – novembre 2012 (CGDD)

- le programme de recherche ITTECOP (Infrastructures de transports terrestres, écosystèmes et paysages), conduit avec l'ADEME.

Des appels à projets sont également lancés, dont le dernier en 2012, le paysage y étant essentiellement abordé dans le cadre de l'impact des infrastructures routières.

L'appui de la recherche devrait être déterminant dans la définition et l'évaluation des politiques du paysage du Ministère. Les sujets de recherche visent toutefois de nombreux champs d'investigation et ne sont pas, la plupart du temps, immédiatement exploitables pour l'action, la définition et l'évaluation des politiques paysagères : il serait important qu'existe un **lieu favorisant le décloisonnement, où cette interface entre recherche et action puisse se faire**, et où puisse s'établir une **vision d'ensemble des recherches en cours**.

2.3.6. Une impulsion politique nationale absente, notamment du Grenelle de l'environnement

Depuis la loi paysage de 1993, le paysage n'a pas fait l'objet d'un affichage politique national fort.

La signature de la **Convention européenne du paysage** en 2000 n'a pas été fortement valorisée, ni son entrée en vigueur en 2006, à l'exception de la diffusion de la circulaire du 1^{er} mars 2007 évoquée à la section 2.3.2.

Plus particulièrement, et pour différentes raisons (qui conjuguèrent sans doute une motivation politique insuffisante et des difficultés très conjoncturelles de préparation), **le paysage n'a finalement pas été retenu parmi les thèmes du Grenelle de l'environnement**. Cette situation n'a pas été du tout favorable à la prise en considération du paysage, bien au contraire : l'attention a été prioritairement focalisée sur des thématiques du développement durable telles que l'énergie, les transports, la biodiversité... et le paysage mis à l'écart des priorités de l'État.

Le Conseil national du paysage, créé par arrêté ministériel du 8 décembre 2000, n'a quant à lui été réuni que trois fois, en mai 2001, en novembre 2008 (avec 3 ateliers thématiques) et en juillet 2009. Composé de personnalités (élus, scientifiques, socio-professionnels, responsables d'administrations de l'État, etc.), il devait porter un regard d'expert sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique des paysages et de la Convention européenne du paysage en France. Sa transformation en formation spécifique d'une Commission supérieure des sites, perspectives et paysages élargie est en cours (cf. section 3.4.4).

Le Grand prix national du paysage, institué en 2004 en application de la Convention européenne du paysage, a été organisé de façon relativement discontinue, ses remises ayant été faites en 2005, 2006, 2007, 2009 et 2013.

3. Des propositions pour une relance politique du paysage

Les deux parties qui précèdent ont mis en évidence que paysage et cadre de vie étaient porteurs d'enjeux majeurs dans notre pays, tant économiques que sociaux et culturels, Ils contribuent de façon évidente au bien-être des populations et une demande sociale s'exprime dans ce sens. Or le paysage du quotidien est globalement en cours de dégradation ; celle-ci est progressive et de ce fait insidieuse. L'attention portée au paysage quotidien régresse et ce sujet est aujourd'hui largement délaissé par les responsables publics.

La situation est préoccupante, car elle est pratiquement irréversible, et le risque est réel de n'être à même de transmettre aux générations futures que l'héritage d'un espace négligé, sans cohérence et sans harmonie.

Le paysage est la signature forte d'une société, il en est le reflet direct. Un paysage n'est pas le fruit du hasard, il résulte d'un ensemble d'activités qui peuvent être organisées et conçues dans une vision d'ensemble. Il est une réalité sur laquelle on peut intervenir et qui peut être objectivée aussi bien dans ses composantes matérielles que dans ses perceptions collectives. Nombre d'exemples ponctuels d'aménagement ouvrent aujourd'hui la voie dans ce sens.

Il a également été mis en évidence que le rôle des responsables publics était déterminant. Il l'est particulièrement pour ceux des collectivités locales en raison de leurs responsabilités en matière d'aménagement et d'urbanisme ; mais il revient à l'État de donner l'impulsion par une politique nationale qui porte une ambition pour la création des paysages d'aujourd'hui et de demain. Le ministère en charge du développement durable peut aussi y trouver des enjeux particuliers, celui d'un réel enrichissement de sa culture traditionnelle et celui, pour ses agents, d'un engagement porteur d'un sens et d'une motivation renouvelés.

Cette troisième partie du rapport présente en conséquence **un ensemble de propositions d'action** à mettre en œuvre pour conduire une véritable relance politique nationale du paysage. Dans le cadre de cette mission particulière de conseil auprès du ministère en charge de l'écologie, ces propositions ne constituent pas des recommandations au sens habituel des rapports du CGEDD : de natures très diverses, elles visent des effets de court terme ou de plus long terme, et elles ont vocation à servir de matière première dans l'élaboration d'**un plan national en faveur du paysage**.

Quatre grands objectifs sont visés :

- . faire comprendre que le paysage est un outil au service de l'aménagement, avec un contenu objectif qui intègre les perceptions sociales (chap. 3.1),
- . développer une culture du paysage, notamment auprès des acteurs publics (3.2),
- . mieux composer avec le paysage dans la planification spatiale et dans les projets d'aménagement opérationnel (3.3),
- . réaffirmer la place du paysage parmi les grandes politiques nationales (3.4).

Les propositions qui suivent sont présentées sous forme d'alinéas précédés d'un point (•).

Elles sont écrites en italiques, une partie de leur rédaction étant en gras pour en faire ressortir l'objet essentiel.

Les textes figurant en caractères ordinaires sont des précisions données ou des commentaires particuliers.

3.1. Faire comprendre que le paysage est un outil au service de l'aménagement, avec un contenu objectif qui intègre les perceptions sociales

Ce premier objectif découle des difficultés identifiées pour approcher le paysage, pour l'objectiver (cf. chap. 1.3 et 3.1) et pour faire en sorte qu'il puisse être de façon très concrète pris en compte dans l'action d'aménagement.

3.1.1. Une information simple expliquant le paysage et sa perception : expliciter le paysage

- **Réaliser des documents de base simples et facilement diffusables, pour expliquer ce qu'est un paysage dans ses composantes physiques et dans ses perceptions, en faisant comprendre les éléments qui permettent d'objectiver ses caractéristiques physiques et ses perceptions sociales (cf. chapitre 2.1).**

Il est en effet essentiel que l'on puisse **démystifier le paysage** et cesser de propager l'idée que le paysage est une notion floue, insaisissable et subjective ; il s'agit de faire comprendre quelles sont ses différentes composantes à la fois matérielles et sensibles, et de montrer comment ces composantes sont **des réalités objectivables, qui ouvrent avec du sens le champ de l'aménagement**.

3.1.2. Des méthodes pratiques permettant d'objectiver le paysage et de l'utiliser pour composer le territoire et concevoir les aménagements

- **Identifier des méthodes pratiques d'objectivation du paysage et de formulation d'objectifs de qualité paysagère donnant un sens, sous forme de guides destinés à la prise en compte du paysage dans différents cas-types, et les présenter sous forme de fiches pratiques simples (cf. sections 2.1.3 et 2.1.4).**

Ces cas-types peuvent être par exemple :

- l'aménagement d'un territoire à l'échelle du PLU communal ou intercommunal,
- une planification de plus vaste échelle (SCOT et au-delà),
- l'aménagement d'un quartier de ville,
- une construction ou un aménagement ponctuel, à l'échelle du permis de construire,
- une infrastructure linéaire.

Ces méthodes ne sont pas à inventer ; plusieurs sont déjà mises en pratiques par un certain nombre de professionnels et maîtres d'ouvrages. Les services déconcentrés, les CAUE, les PNR ont déjà produit de nombreux documents pédagogiques. Pour élaborer ces guides, il serait donc important de recenser au plan national les expérimentations de méthodes déjà conduites localement et réussies⁶⁷.

⁶⁷ Certaines références à l'étranger peuvent être également utiles ; le petit document très pragmatique « Esthétique du paysage : guide pratique » réalisé en Suisse en 2005 par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) en est un exemple intéressant

Elles auraient à préconiser notamment :

– l'utilisation du paysage comme outil systémique (clé d'entrée) pour l'analyse d'un territoire dans ses différentes composantes (géomorphologie-hydrologie ; écosystèmes ; fondements historiques de l'occupation humaine ; occupation du sol actuelle (et dynamiques en œuvre) avec l'habitat, les zones d'activité, les transports, les activités agricoles et forestières ; les valeurs culturelles et les perceptions paysagères...) ;

la compréhension géographique des lieux (relief et géomorphologie, rivières et eau...), la description historique de l'occupation humaine et des activités associées et la mise en évidence des dynamiques en œuvre constituent des éléments de base essentiels pour comprendre les lieux et envisager le sens à donner à l'aménagement,

– la réalisation d'esquisses (par des dessins manuels), faisant ressortir les lignes et caractères essentiels du territoire, de son paysage et des principaux points de vision (cônes de vue) que l'on peut en avoir,

– le recueil des perceptions sociales du paysage (enquête auprès des populations et acteurs) **et l'inclusion du paysage dans les concertations et débats sur les projets,**

– l'identification de la singularité et de la vocation des lieux (ou des vocations possibles, souhaitables) compte tenu des informations obtenues sur les points précédents, en les croisant avec les besoins socio-économiques,

– l'explicitation des choix qui sont opérés en matière de paysage et d'aménagement, de façon à ce que ces choix, préalablement pensés, soient **l'expression d'un sens volontaire (non subi),** lisible dans les réalisations à venir,

– la définition d'objectifs de qualité paysagère dans le sens ayant fait l'objet de choix, permettant d'orienter la qualité de l'aménagement envisagé et sa contribution au paysage.

L'utilisation du paysage comme outil systémique d'analyse d'un territoire (évoquée ci-dessus au 1er tiret) est particulièrement intéressante : le paysage peut être en effet une remarquable clé d'entrée, un fil conducteur, pour analyser de façon pratique les différentes composantes de développement durable d'un territoire (habitat, zones d'activité, transports, eau, agriculture, forêt, biodiversité, valeurs culturelles, paysages...), dans le cadre d'études de territoire de toute nature (dont les PLU). Son intérêt est que **les aspects visuels permettent à tous de comprendre facilement et de disposer de perceptions d'ensemble.** La coordination des différentes composantes thématiques en est rendue largement plus aisée, de même que la concertation avec le public.

Cette méthode a été notamment mise en œuvre par le CVRH⁶⁸ Île-de-France sur une commande du bureau des études de la DGALN du MEDDE, dans le cadre de l'une de ses formations récentes qui a suscité un fort engouement des agents formés. Cette idée de prendre le paysage comme un outil a même aussi fait l'objet d'une préconisation en matière de gestion forestière, afin de rendre possibles les débats entre les différentes parties concernées (forestiers, protecteurs de la nature, collectivités...) sur le type de gestion souhaitable⁶⁹. Elle mérite d'être largement développée.

⁶⁸ Centre de Valorisation des Ressources Humaines ; les CVRH relèvent du Secrétariat général du MEDDE et du METL

3.1.3. Des outils de connaissance et de suivi des évolutions du paysage

- **Redéfinir le contenu type des atlas départementaux et régionaux du paysage** qui identifient les grandes unités paysagères, en invitant à y intégrer systématiquement (car à quelques exceptions près, les atlas aujourd'hui réalisés ne comprennent pas de cartes de qualification des paysages et ne présentent pas tous des orientations de gestion par unité paysagère) :

a) **des documents cartographiques qualifiant les paysages**, comportant des cartes différentes et complémentaires (cf. section 2.1.3). Il conviendrait d'avoir au moins :

. une carte de qualification des paysages explicitement établie sur la **perception des populations et des acteurs** (à partir d'une enquête),

la qualification pouvant porter (comme cela a été fait pour le département de la Côte d'Or) sur le degré - plus ou moins fort - de « **reconnaissance sociale** » des paysages ;

. une carte de qualification des paysages explicitement établie sur la **perception de spécialistes du paysage**,

avec des termes de qualification adaptés, tels que : paysages emblématiques, paysages pittoresques, paysages caractéristiques... Il est important que les termes soient choisis pour qualifier les paysages sans pour autant constituer des appréciations prescriptives ou fermées.

Ces différentes qualifications de paysages doivent être considérées comme étant des informations utiles à connaître avant d'aménager, mais elles ne doivent pas être confondues avec des données prescriptives.

b) **des orientations de gestion, ou, à défaut, des scénarii d'évolution des unités paysagères** qui peuvent inspirer les documents de planification ou servir de base à des études paysagères ponctuelles plus approfondies.

Ces propositions a) et b) vont **dans le sens de la Convention européenne du paysage** qui engage clairement, non seulement à identifier les paysages, mais aussi à « qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés », ainsi qu'à « formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public (...) » (cf. section 2.1.4).

- **Réexaminer la question des observatoires photographiques du paysage.**

Ils permettent de constater visuellement les évolutions du paysage et constituent des outils pédagogiques intéressants. Ils peuvent également être des révélateurs de bilan des politiques territoriales. La méthode actuelle préconisée par le ministère est relativement lourde et difficile à mettre en place. Une nouvelle réflexion sur ce sujet mériterait d'être engagée.

- **Inventer et expérimenter des outils de suivis locaux de perception des paysages** (perception par les spécialistes, perception par les populations).

⁶⁹ Article « Forêts, perception et gouvernance : libres propos d'un braconnier » de Christian Barthod dans la Revue forestière française n°4 - 2012

Dans la mesure où le paysage comporte des aspects physiques et des perceptions culturelles, **de telles évaluations portant sur les perceptions pourraient être considérées comme de véritables indicateurs de transformation du paysage** et développées en tant que telles.

3.2. Développer une culture du paysage, notamment auprès des acteurs publics

Ce deuxième objectif vise à répondre aux constatations qui ont été faites aux chapitres 2.1 et 2.2, mettant en évidence une culture faible en matière de paysage du quotidien, tant au niveau des responsables publics que des professionnels de l'aménagement ou de la société civile.

3.2.1. Sensibilisation des responsables publics de l'État et des collectivités locales

- Mettre en place **un réseau régional « paysage » dans chaque région de France** qui n'en dispose pas encore (co-piloté par la DREAL et réunissant toutes les structures intéressées : services de l'État, collectivités, associations, universitaires, professionnels, etc.), bénéficiant d'un appui méthodologique national ; sur la base d'une réflexion stratégique régionale, ce réseau animerait, en lien avec le niveau départemental (STAP, DDT et CAUE notamment), la sensibilisation au paysage et la prise en compte pratique du paysage dans l'aménagement.
- Relancer les **journées annuelles d'échange d'information et de concertation au niveau départemental** (élus, représentants de l'État, professionnels et associations), telles qu'elles avaient été instituées par la circulaire du 1er mars 2007 signée par la Ministre Mme Nelly Olin ;

sans exclure l'organisation **d'autres réunions spécifiques de sensibilisation** pour les élus et les responsables hiérarchiques des pouvoirs publics.

- Proposer des **expérimentations « paysage et aménagement »** à des collectivités territoriales volontaires pour être exemplaires (commune, intercommunalité, département...) qui pourraient à ce titre signer une **charte d'engagement** avec le ministère.
- créer un **label de qualité « paysage »** destiné aux structures intercommunales qui ont réalisé un document d'urbanisme ou un ensemble d'aménagements ayant placé le paysage au cœur de leur projet⁷⁰.
- Inciter les décideurs publics et les maîtres d'ouvrages (de l'État, des collectivités) à couramment **faire appel aux spécialistes de paysage** (comme ils font naturellement appel à des spécialistes de la construction, de la biodiversité, de l'eau...).

⁷⁰ La démarche inverse est à évoquer également, même si elle n'est pas ici à suggérer au titre des actions à mener par l'État. Elle est souvent mise en pratique dans le monde anglo-saxon avec une efficacité certaine, bien que parfois controversée, sous la forme du « *Name, blame and shame* », que l'on peut traduire par « Désigner, condamner et faire honte » s'appliquant aux contre-exemples que l'on souhaite dénoncer. On imagine aisément qu'un tel procédé puisse être utilisé pour la diffusion régulière d'un palmarès des entrées de villes les plus laides, des plus mauvais aménagements au plan du paysage ou des PLU les moins cohérents...

3.2.2. Des situations à faire évoluer au sein des services publics de l'État et des collectivités

- Mettre en place et reconnaître **une filière reconnue des métiers du paysage** (chargés de mission paysage, inspecteurs des sites, responsables d'unité paysage) **au sein du ministère chargé de l'écologie** : recrutement et corps d'accueil, formation à la prise de poste, formation continue, reconnaissance de spécialistes, postes d'accueil et évolution de carrière. En particulier, étudier la mise en place : d'années de spécialisation paysage dans le cursus des formations initiales des ITPE, IAE, attachés, etc. en association avec les écoles de paysage ; de parcours de professionnalisation long pour les agents en place ; d'accès aux écoles de paysage dans le cadre de la formation continue.

Cette proposition est destinée à répondre à la situation aujourd'hui très insatisfaisante évoquée à la section 2.3.3. La mission n'a que très peu examiné la situation de la fonction publique territoriale en matière de filière paysage, mais l'analyse mériterait certainement d'être conduite.

- **Étendre aux DDT(M) l'animation nationale sur le paysage** dont bénéficient actuellement les DREAL (par la sous-direction de la qualité du cadre de vie), et bien confirmer le principe récent de **regrouper dans ce réseau** (et ses réunions), aux niveaux national et territorial, les agents qui sont en charge des sites, du paysage et de l'aménagement/urbanisme.
- **En DREAL et en DDT, étendre l'expérience de la mise en place de chargés de mission territoriaux**, à la fois en charge des questions de planification, de nature et de paysage.
- **Conduire une réflexion sur la redéfinition du rôle de l'État déconcentré sur le paysage et réorienter certains moyens humains** de l'État aux niveaux régional et départemental (ainsi que dans le réseau des établissements scientifiques et techniques) sur l'animation de la prise en compte du paysage (paysage du quotidien, publicité et enseignes, sites et grands sites) et sur le contrôle de l'application des textes relatifs au paysage (cf. section 2.3.3).
- **Proposer aux collectivités territoriales de développer et d'étendre le système des paysagistes-conseils**. Proposer aux conseils généraux de développer, en lien avec les CAUE, une assistance paysagère de paysagistes-conseils plus systématique auprès des structures intercommunales, et de mettre en place des prestations de paysagistes-conseils pour leurs propres services.
- Développer, au sein des services de l'État (centraux et déconcentrés), des collectivités, des maîtres d'ouvrage et des bureaux d'étude, **des pratiques de travail interdisciplinaire** faisant intervenir le paysage **très en amont dans les processus de projet**, au cœur de l'aménagement. Inciter au décroisement et au transversal. Poser le paysage en l'amont de l'action.
- **Intégrer explicitement le paysage dans le développement durable**, pour qu'il trouve notamment une place plus explicite et affirmée dans les démarches globales de développement durable (Agendas 21...), au niveaux national (dans les textes de doctrine, les critères de reconnaissance, les plaquettes de diffusion...) et local. Promouvoir ainsi les réflexions sur l'espace et ses fonctions (cf. section 2.3.2).
- **Améliorer le lien entre la recherche et la décision politique en matière de paysage** (cf. section 2.3.5) : mieux connaître l'état des recherches en France sur le sujet, favoriser leur valorisation et leur articulation ; susciter des projets de **recherche opérationnelle** sur des questions concrètes et, réciproquement, utiliser les résultats de la recherche pour alimenter les politiques du paysage ; créer **un lieu de réflexion et de**

débat entre la recherche et l'administration concernée par le paysage pour faciliter la définition coordonnée des stratégies d'action respectives.

3.2.3. Sensibilisation et formation des professionnels de l'aménagement

(cf. chap. 2.1.4)

- Introduire le paysage **dans l'enseignement initial dispensé aux professionnels de l'aménagement** des secteurs privé et public (ingénieurs, techniciens, urbanistes, architectes, géomètres...) ainsi que dans les lycées agricoles et auprès des associations concernées (formation sur la compréhension du paysage, ses perceptions, sa valeur et sa prise en compte dans l'aménagement). Créer des parties de cursus ou des projets communs aux écoles d'ingénieurs et à celles de paysagistes.
- Promouvoir et coordonner sur le territoire national **un ensemble de formations continues** sur le paysage destinés aux secteurs privé (dont les cabinets d'étude) et public (État et collectivités), en lien avec l'IFORE, les CVRH, le CEREMA... ainsi qu'avec le CNFPT pour la fonction publique territoriale.
- Inciter les professionnels de l'aménagement à **s'associer des compétences de spécialistes du paysage**.
- **Retenir le paysage parmi les qualifications possibles des bureaux d'étude**. Cette qualification spécifique, qui attesterait des capacités adaptées, devrait donc être proposée par l'un des organismes professionnels de qualification (les OPQ, chargés de l'attribution des qualifications), tel que l'OPQIBI qui concerne les prestataires d'ingénierie.
- **Développer des concertations avec les professions de concepteurs (architectes et urbanistes) et leurs écoles**, aux niveaux national et local, sur les questions de composition d'ensemble (tenir compte de ce qui entoure), d'interprétation de l'espace (le sens et la vocation des espaces), de connaissance et d'intégration des perceptions des futurs habitants.
- Mettre en place **au niveau national un portail internet dédié au paysage, d'utilisation simple et accessible à tous**, permettant de mettre à disposition (ou de renvoyer vers) toutes les informations utiles sur le paysage et sa prise en compte, avec les outils pratiques, les bons exemples déjà conduits dans les différents domaines de l'aménagement, les organismes référents... Faire le lien avec le Système d'information sur la nature et le paysage (SINP).

3.2.4. Reconnaissance et valorisation des spécialistes du paysage

- **Harmoniser l'enseignement et le diplôme des différentes écoles formant les spécialistes du paysage** (cf. section 2.3.4). Développer des options formant au travail d'ensemblier, d'interprète et de médiateur (utilisant le paysage comme outil systémique).
- Parvenir à mettre en place **un dispositif institutionnel de reconnaissance des spécialistes du paysage** (dénomination « paysagistes-concepteurs », « architectes de paysage » ou autre, création d'une instance nationale de déontologie et de gestion...) et valoriser cette profession pour qu'elle intervienne plus systématiquement dans les planifications de l'espace et les aménagements (cf. section 2.3.4).
- Engager un travail d'étude mettant en évidence et définissant les types d'aménagement dans lesquels **l'intervention d'un paysagiste** devrait être systématique et le cas échéant rendue obligatoire (cf. section 2.3.4).

- **Organiser tous les ans le Grand Prix national du paysage**, ouvrir son attribution au-delà des projets de paysage (de création), en l'étendant aux démarches de planification spatiale et d'urbanisme qui sont exemplaires en matière de composition avec le paysage, ainsi qu'aux projets de restauration des paysages (naturels ou aménagés), et faire de la remise du prix une occasion privilégiée de communication mobilisant le ministre lui-même (cf. section 2.3.6).
- **Favoriser l'exportation des compétences françaises à l'étranger** (et développer l'image de « l'école française du paysage »), avec l'implication particulière des Écoles du paysage, des professionnels du paysage et de leur représentation.

3.2.5. Sensibilisation de la société civile

(cf. chap. 2.2)

- Promouvoir, dans les **enseignements scolaires et universitaires**, des programmes abordant la compréhension du paysage, les valeurs qu'il représente et les questions relatives à sa protection, sa gestion et à son aménagement (cf. section 3.1.2), et les accompagner de visites de terrain commentées. Cette action devrait être facilitée par la deuxième feuille de route pour la transition écologique retenue par le gouvernement en septembre 2013, qui prévoit cinq axes d'action dont l'éducation à l'environnement et au développement durable.
- Engager régulièrement des actions nationales telles que : **consultation nationale** sur « le paysage des Français » (et sa restitution sous forme de « portraits » thématiques nationaux et de « portraits » régionaux), **concours** sur le paysage (le concours photographique actuellement en cours « Mon paysage au quotidien : la France vue par ses habitants » lancé par le ministère est une action qui va parfaitement dans ce sens), avec des actions de **communication** adaptées (examiner les partenariats possibles avec certains médias, avec les régions et d'autres grandes collectivités, le thème du paysage pouvant être porteur auprès du public)...
- **Inciter à la réalisation d'enquêtes locales** sur la perception du paysage et des aménagements et à leur évocation dans les médias.
- Réaliser une **exposition nationale itinérante**, ou des modules d'exposition diffusables dans toutes les régions.
- Encourager des dynamiques locales **qui engagent les acteurs locaux et les citoyens à agir personnellement** pour le paysage et le cadre de vie (embellissement des propriétés, des façades, propreté...).

3.3. Mieux composer avec le paysage dans la planification spatiale et dans les projets d'aménagement opérationnel

Les deux objectifs précédents : méthodes et outils (chap. 3.1) et culture du paysage (chap. 3.2) concernent le paysage quotidien d'une manière générique. Il est apparu nécessaire de compléter les propositions correspondantes en s'intéressant de façon plus spécifique à cinq grands domaines de l'aménagement qui ont actuellement chacun un impact fort sur la transformation et la création des paysages du quotidien ; c'est l'objet de ce chapitre 3.3.

3.3.1. Urbanisme, construction, architecture et permis de construire

- Inclure dans les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) des **PLU** (et cartes communales) **et des SCOT la formulation d'objectifs de qualité paysagère** (qui marquent des intentions) associant la population, et prendre en considération ces objectifs dans la définition du zonage et dans le règlement des documents. **Adapter les textes législatifs et réglementaires dans ce sens.** Considérer le paysage comme fondateur dans un projet de territoire (et non comme une annexe) (cf. chap. 1.1 et section 2.3.1). Une avancée vient d'être faite sur ce point à l'occasion de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite ALUR) du 24 mars 2014, qui introduit les objectifs de qualité paysagère dans les documents d'orientation et d'objectifs des SCOT.

Définir et diffuser des éléments de cahier des charges types (intégrant l'application des méthodes pratiques évoquées à la section 3.1.2) pour la commande des collectivités maîtres d'ouvrage auprès des cabinets d'étude ; prévoir l'élaboration d'esquisses permettant de visualiser les évolutions à venir.

Développer l'utilisation de « l'outil paysage » comme approche globale systémique d'un territoire (cf. section 3.1.2).

- **Pour l'élaboration des PLU intercommunaux, obtenir l'intervention systématique d'un paysagiste-conseil** (cf. chap. 1.1 et sections 2.2.3 et 2.3.4). Cette échelle spatiale et collective est très adaptée au travail sur le paysage et ne peut que faciliter son utilisation et sa prise en compte.
- **Intégrer aux commissions départementales de consommation d'espace agricole (CDCAE) une compétence sur le paysage**, et prévoir la participation d'un paysagiste aux réunions de ces commissions.
- **Faire connaître le travail que mènent certains parcs naturels régionaux** avec leurs communes adhérentes sur la formulation d'objectifs de qualité paysagère dans les documents d'urbanisme ainsi que sur la mise en place de formules de dialogue amont avec les demandeurs de permis de construire (cf. section 1.1.2) et le généraliser à l'ensemble des parcs régionaux.
- **En matière d'aménagement, de construction, d'architecture et d'équipements divers**, particulièrement dans les périphéries et zones d'extension urbaine (cf. chap. 1.1), dans les règles et les pratiques :
 - faire en sorte de développer la **prise en compte systématique d'une échelle d'espace plus globale que celle du projet visé** (tenir compte du caractère et de la nature des constructions ou aménagements du voisinage), afin de donner un sens à l'insertion visée (souci d'intégration par exemple, ou inversement volonté argumentée de prendre un parti contrasté, voire dissonant etc...) ;
 - intégrer la **qualité paysagère dans la conception générale du projet**, dès son initiation ;
 - réserver aux **espaces verts** une place privilégiée dans les villes et **réintroduire la nature en ville** ;
 - privilégier les **choix qui ne conduisent pas à des réalisations standardisées** d'un côté à l'autre de la France, à des formes architecturales-types répétitives et à l'utilisation de matériaux identiques ;
 - favoriser la **qualité des constructions** en matière d'architecture et de **matériaux** ;

- adopter des pratiques d'exemplarité dans les propres réalisations de l'État.
- Pour les projets concernant les aménagements urbains, **rendre habituelle la présence d'un paysagiste dans les jurys de concours des collectivités.**

Parallèlement, **pour les appels d'offres en matière d'espaces publics**, qui imposent la présence d'un architecte dans les équipes candidates, rendre juridiquement possible que la présence d'un « homme de l'art » soit aussi bien celle d'un **paysagiste** que celle d'un architecte (cf. sections 2.2.3 et 2.3.4).

- **Susciter une nouvelle réflexion sur certaines modalités de l'urbanisme commercial** (et faire connaître les expériences réussies), particulièrement (cf. chap. 1.1) :
 - sur la proximité et la visibilité de ces zones et de leurs enseignes depuis les axes principaux d'entrée dans les villes,
 - sur l'aménagement interne de ces zones et notamment sur une place plus importante à donner au végétal ,
 - sur l'aspect architectural des bâtiments commerciaux et de leurs dépendances (dont les drive-in).

Sur ce point, la loi ALUR de mars 2014 précédemment citée apporte également certaines avancées, en mentionnant la nécessité d'aborder, dans les documents d'orientation et d'objectifs des zones d'équipement commercial ou artisanal, la question de la qualité paysagère et architecturale pour la localisation et la réalisation des équipements.

- **Inciter à des opérations de requalification** dans les espaces construits, notamment péri-urbains, dont l'aménagement est perçu comme fortement dégradé sur le plan du paysage (et qui sont bien souvent des zones défavorisées sur le plan social). S'inspirer des exemples réussis.

3.3.2. Développement de l'éolien

- Adopter, dans les **textes nationaux** (de doctrine notamment), dans les documents de **planification** (schémas régionaux éoliens des SRCAE particulièrement) et dans les **décisions locales d'autorisation d'implantation** des équipements, une démarche qui dépasse **l'approche trop souvent strictement réglementaire actuelle** (ne tenant pratiquement compte que des paysages protégés) et **qui prenne véritablement en considération les perceptions sociales du paysage ainsi que les avis des spécialistes du paysage** (cf. section 1.1.1).

Une telle prise en compte est de bon sens, car le paysage est une réalité sociale : **compte tenu de l'impact paysager des éoliennes et de la sensibilité des populations** à ce sujet (pour les éoliennes à terre ou en mer), elle ne peut être que favorable à l'acceptation sociale de ces équipements et au développement même de l'éolien.

N.B. : la prise en compte du paysage dans le domaine de l'éolien mériterait de faire l'objet d'une mission spécifique d'approfondissement (textes nationaux, planification territoriale, projets d'implantation et décisions d'autorisation ou de refus).

3.3.3. Projets, plans et programmes soumis à étude d'impact

- **Au titre de l'évaluation environnementale**, et notamment dans les avis rendus par les autorités environnementales nationale et régionales (Ae nationale, CGDD, Préfets de région / DREAL, cf. sections 1.1.1, 2.3.2 et 2.3.3), **renforcer les exigences** en matière :

- **de prise en considération effective du paysage** dans les projets, plans et programmes, dans leur conception même, dans les différents partis d'aménagement possibles et dans le choix du parti à retenir, ainsi que dans les mesures de réduction des impacts. Il importe en effet que l'étude paysagère ne soit pas considérée comme un volet obligé du dossier, mais qu'elle aboutisse à des choix d'implantation explicites, des prescriptions, et qu'elle influence le cas échéant le parti général du projet ;

- **de compétences attendues des bureaux d'étude sur ce thème**. Ce point peut non seulement être mentionné dans les avis rendus - lorsqu'il y a lieu de le faire - mais il mérite aussi de faire l'objet d'évolutions des textes réglementaires, afin que la présence d'un paysagiste au sein de l'équipe-projet soit rendue nécessaire pour les projets sensibles à l'égard du paysage ;

- **de prise en compte du paysage et du cadre de vie dans l'évaluation économique** des projets, plans et programmes. Ces aspects, parce qu'ils sont notamment plus difficiles à évaluer actuellement, sont en effet la plupart du temps tout simplement ignorés (c'est-à-dire comptabilisés à une valeur zéro, comme c'est également souvent le cas pour la biodiversité), ce qui rend l'évaluation économique fortement biaisée, au détriment de réalités qualitatives qui représentent une valeur objective pour la société.

- **Rendre systématique l'engagement d'une démarche « 1% paysage et développement » pour les routes à deux fois deux voies dépendant de l'État**. Pour différentes raisons, notamment de moyens humains, cette démarche n'est en effet pas toujours mise en place, alors que ses effets s'avèrent qualitativement très positifs. **Traduire cette mobilisation dans les moyens des BOP des DREAL et des DDT qui peuvent être consacrés à ce thème**.

Étendre l'obligation de cette démarche aux autoroutes concédées, ainsi qu'aux routes départementales à deux fois deux voies (conseils généraux maîtres d'ouvrage).

- **Pour les infrastructures à maîtrise d'ouvrage de l'État nécessitant l'engagement d'un aménagement foncier et forestier** (relevant des départements), intégrer dans les conventions avec les conseil généraux **des exigences en matière d'environnement et de paysage notamment**. Prévoir l'intervention d'un spécialiste du paysage également pendant la phase de travaux.

3.3.4. Publicité et enseignes

Ce secteur de l'aménagement, qui concerne de façon sensible le paysage du quotidien même s'il présente en général un caractère de réversibilité, nécessite à l'évidence de parvenir à des situations équilibrées entre cadre de vie des citoyens et vie économique.

Comme cela a été indiqué à la section 2.3.2, il a été convenu de ne pas approfondir ce thème dans le cadre de la présente mission, compte tenu de son caractère relativement spécifique et des mobilisations en cours. Il n'est donc pas formulé de propositions à son sujet, mais l'importance de la poursuite des actions à conduire sur ce thème est ici rappelée.

3.3.5. Espaces agricoles, forestiers et naturels

(cf. chap. 1.1)

La gestion des espaces agricoles et forestiers relève au plan administratif de la compétence du ministère en charge de l'agriculture et de la forêt. Bien qu'établies à la suite de quelques entretiens avec des représentants de ce ministère, les propositions qui suivent, formulées sur la politique nationale du paysage, ont donc bien sûr à être concertées avec ce ministère ; n'étant pas ici présentées dans le cadre d'une mission interministérielle, elles n'engagent à ce stade que les auteurs du présent rapport.

- *Inciter à définir et mettre en œuvre, dans le cadre de l'application française de la nouvelle politique agricole commune (PAC) des conditionnalités d'aide portant sur les trames vertes et bleues, des mesures agro-environnementales portant sur le paysage (qui pourraient être, au moins dans un premier temps, prioritairement ciblées sur les sites classés et inscrits, sur les périmètres des Opérations grands sites, sur les territoires inscrits au patrimoine mondial et sur les espaces bénéficiant d'un plan de paysage ou équivalent), et des règles pratiques qui concourent de façon effective à l'enrichissement de la biodiversité et du paysage.*
- *Encourager la poursuite des actions spécifiques de reconstitution des haies et des trames vertes plus généralement, dans les zones agricoles où cela apparaît pertinent, à la fois du point de vue de la biodiversité et de celui du paysage.*

Inciter les maîtres d'ouvrage (conseils généraux) et les opérateurs des aménagements fonciers agricoles et forestiers (ex remembrements), notamment à travers l'évaluation environnementale, à prendre en compte le paysage de façon effective, tant dans le programme de travaux retenus que dans la préservation durable des structures végétales maintenues (avec des arrêtés préfectoraux plus systématiques au titre des articles L.123-8 6° et R. 121-29 II du code rural).

Promouvoir les critères paysagers dans le développement de procédures existantes comme les zones d'agriculture protégées (ZAP) et les plans d'agriculture et d'environnement (PAEN).

- *Développer, dans le domaine de l'agro-écologie et des évolutions en cours vers une agriculture durable, les démarches d'aménagement de l'espace agricole utilisant le paysage comme outil d'aide à la spatialisation du développement durable.*

Maintenir une attention et une incitation à la qualité esthétique et paysagère des bâtiments agricoles.

- *Développer les actions d'image de marque associant qualité des productions agricoles, viticoles ou d'élevage et qualité du paysage.*
- *Introduire la formulation d'objectifs de qualité paysagère dans les documents de gestion des forêts publiques et privées.*
- *Proposer l'engagement de plans d'action territoriaux utilisant « l'outil paysage » sur les territoires dans lesquels la déprise agricole conduit à une situation de friches ou de boisements résineux mal ressentie par la population.*
- *Examiner la possibilité d'intervention des paysagistes-conseils des DDT dans les domaines de l'agriculture et de la forêt, et éventuellement la possibilité d'intervention de paysagistes-conseils dans les DRAF.*

- Intégrer systématiquement **une approche paysagère** (perception du paysage par les acteurs proches et par le public, objectifs de qualité paysagère) **dans la gestion des espaces naturels protégés** autres que les sites (notamment dans les documents de gestion) (cf. section 2.3.2).
- **S'appuyer sur la mise en œuvre de la trame verte et bleue, en y reconnaissant explicitement la place du paysage** (schémas régionaux de cohérence écologique ; cf. section 2.3.2), tant pour prendre en compte les perceptions sociales du paysage (et pas seulement l'aspect « technique » de la biodiversité) que pour utiliser le paysage comme outil pratique d'analyse et de structuration de l'espace, de médiation et de communication.

3.4. Réaffirmer la place du paysage parmi les grandes politiques nationales

Au-delà des actions proposées dans les chapitres 3.1 à 3.3 qui précèdent, il apparaît important qu'une réaffirmation politique soit donnée et que des actions nationales au contenu fort soient mises en valeur, notamment à l'occasion de l'adoption du volet paysage de la loi Biodiversité. C'est une véritable stratégie qu'il conviendrait d'engager à cette occasion, avec en particulier l'élaboration d'un plan national du paysage.

3.4.1. Le paysage réaffirmé parmi les priorités du ministère et les grandes politiques nationales

- **Repositionner le paysage parmi les priorités du ministère.** Faire exister le paysage dans un ministère dont la culture est principalement technique, réapprendre et « décomplexer » l'expression du sensible. Pour cela, **mettre un accent très volontaire sur la création des paysages du quotidien** dans les feuilles de route des différentes directions générales et de services déconcentrés, en leur demandant de mieux intégrer le paysage dans leurs différentes politiques (dans leurs notes de doctrine, guides sectoriels, méthodes de travail en interne et en externe) ;
- **Renforcer les liens et les actions communes sur le thème du paysage entre le MEDDE et les autres ministères les plus concernés**, c'est-à-dire avec ceux qui sont en charge du logement et de l'égalité des territoires, de la culture, de l'agriculture et de la forêt, ainsi que ceux en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.
- **Engager des actions de communication nationale** qui touchent les citoyens et les informent de cette nouvelle ambition pour le paysage.

3.4.2. Des collectivités parties prenantes de la relance nationale

- **Inviter les collectivités territoriales à être partie prenante** de cette relance politique nationale du paysage, leur adhésion et leur rôle dès l'amont étant essentiels.

L'évolution du paysage quotidien, particulièrement en matière de planification de l'espace d'urbanisme et d'aménagement urbain, de permis de construire, de routes départementales, d'aménagement foncier et forestier, d'espaces naturels... relève principalement, dans le cadre des réglementations fixées au plan national, des décisions qui sont prises localement par les collectivités territoriales et locales et des maîtrises d'ouvrage qu'elles assurent : **leur rôle est donc essentiel pour le paysage de France.** Nombre de propositions faites dans ce rapport, au-delà des aspects réglementaires

nationaux, évoquent l'action du ministère et de ses différents services déconcentrés auprès des collectivités, en termes d'animation, d'incitation, de concertation et d'appui. L'association des collectivités territoriales à une relance politique nationale du paysage apparaît comme un élément déterminant.

- **Proposer que les régions aient explicitement un rôle de « chefs de file » en matière de paysage**, de la même manière qu'elles sont devenues depuis peu (loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) chefs de file pour la biodiversité.

3.4.3. Un code de l'environnement dans lequel le paysage doit trouver sa juste place

- *Intégrer dans la partie législative du code de l'environnement (L.350-1 et suivants) les **définitions et principes de la Convention européenne du paysage** qui fondent la prise en compte du paysage (et notamment du paysage du quotidien).*

Cette action est projetée dans le cadre de la rédaction du volet paysage de la future loi sur la biodiversité.

- ***Regrouper les différents titres consacrés au paysage** et dispersés dans le code de l'environnement (paysage, sites, publicité, prévention des nuisances visuelles) dans un Livre unique consacré au Paysage et au cadre de vie, conforme à l'esprit de la Convention européenne du paysage (ou sinon transformer l'actuel Livre 3 en Paysage, cadre de vie et espaces naturels).*

Cette opération peut être conduite à l'occasion des états généraux de modernisation du droit de l'environnement.

*Apporter en même temps **quelques ajustements** pour intégrer le terme de paysage à la place qui lui revient **dans le code forestier** (dans son art. L.1) **et dans le domaine de l'eau** (dans l'art. L.211-1 du code de l'environnement).*

- *Dans le cadre des ajustements préparés pour le volet paysage du projet de loi biodiversité, **conserver la procédure d'inscription des sites** dont l'intérêt reste très actuel **ainsi que les acquis considérables** pour le paysage que représentent les sites inscrits.*
- *Faire valoir chaque fois qu'il est opportun **les principes de la Charte de l'environnement** intégrés à la Constitution française, car ils **concernent aussi le paysage** (principes de prévention, de réparation, et de conciliation entre protection et mise en valeur de l'environnement, développement économique et progrès social).*
- *Préserver **le rôle majeur que jouent la loi littoral et la loi montagne** en faveur de la qualité des paysages de France.*

3.4.4. Une gouvernance nationale du paysage à réactiver

- *Réactiver **une instance nationale du paysage**, qui soit à même d'être associée à l'élaboration des orientations de la politique nationale du paysage, d'émettre des avis et d'être un lieu de débat et de propositions.*

Le Conseil national du paysage, auquel était donné cette vocation (cf. section 2.3.6), peut notamment être regroupé avec une autre instance. C'est précisément ce qui est en cours, un projet de décret prévoyant d'étendre la compétence de la Commission

supérieure des sites, perspectives et paysages à l'ensemble des paysages dont ceux du quotidien, avec une formation spécialisée dite « du paysage et du cadre de vie ».

- ***Réunir régulièrement des groupes de travail techniques largement ouverts et informels, animés par la sous-direction de la qualité du cadre de vie (associant les ministères en charge de la culture et de l'agriculture et comprenant des élus), ciblés sur des actions à conduire ou évaluer en matière de politiques du paysage, et notamment de paysage du quotidien.***

3.4.5. Un « Plan national du paysage »

- ***Élaborer un « Plan national du paysage ».***

Engager en 2014 l'élaboration d'un plan national interministériel portant plus particulièrement sur les paysages du quotidien. Ce travail serait animé par notre ministère, en lien étroit avec les ministères en charge du logement et de l'égalité des territoires, de la culture et de l'agriculture, et il associerait notamment les collectivités territoriales. Un groupe de travail technique tel que ceux évoqués ci-dessus serait spécifiquement constitué et mobilisé à cet effet, et la formation spécialisée « du paysage et du cadre de vie » de la nouvelle Commission supérieure des sites, perspectives et paysages serait consultée sur ce plan, y compris dès le début de son élaboration.

Dans ce cadre, le présent rapport a vocation à être utilisé comme support du travail de conception du plan national d'action.

Le principe d'élaboration concertée d'un tel plan apparaît essentiel, à la fois au regard de la volonté qu'il afficherait pour le paysage, de la mobilisation et de l'implication larges qu'il est à même de générer, du caractère mieux ajusté des mesures qui seraient adoptées, d'une communication auprès du public qu'il peut favoriser et d'une mise en œuvre nationale et locale dont l'efficacité serait accrue grâce au travail de préparation commun.

Conclusion

La dégradation de nos paysages quotidiens, qui s'est accélérée au cours des soixante dernières années, ne semble pas donner lieu à une réelle prise de conscience du phénomène en cours. L'idée de maîtriser l'évolution de l'espace quotidien qui nous entoure en considérant sa transformation comme un véritable projet de territoire et de société est peu présente dans les esprits : l'évolution de nombreux paysages du quotidien apparaît le plus souvent « subie », car considérée comme un « sous-produit » de l'activité économique et technologique de notre société. Cela est particulièrement sensible dans les périphéries urbaines et les entrées de villes.

Le rapport montre que l'enjeu des paysages français est pourtant fort, tant sur ses aspects culturels et sociaux que sur le plan économique et que, contrairement au sentiment de beaucoup, le paysage est une réalité composée d'éléments matériels et de perceptions des populations qui sont à même d'être objectivés et utilisés dans l'aménagement.

La demande sociale est bien présente en matière de paysage et de cadre de vie et mérite d'être prise en considération. Déjà, en ville et dans les campagnes, de nombreux projets réussis au niveau local - qui placent le paysage au cœur de l'aménagement - ouvrent la voie à des évolutions réfléchies et « choisies ». Ils sont le plus souvent menés dans le cadre d'un travail pluridisciplinaire et collectif qui est la marque de la maturité et du développement durable.

Le rapport analyse les raisons de la situation actuelle et fait des propositions d'action. Il ne prend pas parti en faveur de tel ou tel type d'aménagement. Il pointe en revanche des secteurs de réelle inquiétude et met en valeur des opérations exemplaires qui enrichissent territoires et populations. Son propos essentiel est d'inviter à faire en sorte qu'une réflexion sous-tende les aménagements en prenant en considération, au-delà des besoins économiques et sociaux quantitatifs immédiats, les singularités et fonctions des lieux ainsi que les perceptions sociales du paysage.

Le rapport recommande l'élaboration d'un plan national du paysage et, afin de contribuer à son élaboration, fait un ensemble de propositions organisées selon quatre axes stratégiques :

- faire comprendre que le paysage est un outil au service de l'aménagement, avec un contenu objectif qui intègre les perceptions sociales,
- développer une culture du paysage, notamment auprès des acteurs publics,
- mieux composer avec le paysage dans la planification spatiale et dans les projets d'aménagement opérationnel
- réaffirmer la place du paysage parmi les grandes politiques nationales.

La situation actuelle appelle en effet à réaffirmer une politique nationale du paysage, étroitement préparée et conduite avec les collectivités territoriales dont le rôle est essentiel. Une telle politique, désormais indispensable, est à même d'être très positivement perçue par nos concitoyens. Elle ne nécessite pas de moyens importants ni d'évolutions réglementaires à ce stade et peut être mise en place rapidement. Grâce à des approches plus collectives tant au niveau interministériel qu'au niveau local et en utilisant les moyens existants, il est possible de parvenir à des résultats beaucoup plus satisfaisants qu'aujourd'hui en matière de paysage et de cadre de vie.

L'élaboration d'un plan national du paysage pourrait être animée par le ministère en charge de l'écologie en lien avec les ministères chargés du logement et de l'égalité des territoires, de la culture et de l'agriculture et ce, en concertation avec une représentation significative des

collectivités territoriales. Un groupe de travail technique largement ouvert serait mobilisé pour ce travail, et la formation spécialisée « du paysage et du cadre de vie » de la future Commission supérieure des sites, perspectives et paysages serait consultée sur le plan, dès le début de son élaboration.

L'adoption du volet paysage du projet de loi biodiversité prévue cette année 2014 peut être une occasion pour concrétiser une ambition politique nouvelle pour le paysage et engager l'élaboration de ce plan national.

L'enjeu des paysages français, qui touche l'image même du pays et celle de notre société, justifie une nouvelle mobilisation nationale. Le paysage est une réalité éminemment moderne qui mérite de faire partie des domaines retenus pour renouveler les politiques publiques. Il s'agit aussi d'un enjeu d'avenir symbolique pour le ministère chargé d'animer la transition du pays vers le développement durable, car il fait appel à la mise en œuvre de valeurs à la fois économiques, culturelles, sociales et environnementales.



Jean-Luc CABRIT

Chargé de mission paysage
au CGEDD



Denis CLEMENT

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts



Marie-Pierre DOIZELET

Chargée de mission
au CGEDD

Annexes

- 1 - Lettre de mission et note de commande
- 2 - Convention européenne du paysage
- 3 – Questionnaires adressés aux DREAL et aux DDT(M)
 - 3.1- Synthèse des réponses des DREAL
 - 3.2- Synthèse des réponses des DDT
 - 3.3- Questionnaire adressé aux DREAL
 - 3.4- Questionnaire adressé aux DDT(M)
- 4 - Liste des personnes rencontrées
- 5 – Remerciements
- 6 – Glossaire des sigles et acronymes

1. Lettre de mission et note de commande



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

*Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable*

Le Vice-Président

La Défense, le 30 AVR. 2012

Note

à l'attention de

Monsieur Jean-Luc CABRIT,
ingénieur divisionnaire
des travaux publics de l'Etat

Monsieur Denis CLEMENT,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Madame Marie-Pierre DOIZELET,
chargée de mission

Référence CGEDD n° 008333-01

Le programme de travail 2012 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une **mission sur la politique du paysage en France**. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont le Président de la 3ème section est chargé du suivi. Il en est le superviseur. Elle est enregistrée sous le n° 008333-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur mon souhait de disposer du rapport définitif pour le premier trimestre 2013.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission au Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Christian LEYRIT

Copies : M. le Président et Mme la Secrétaire de la 3ème section
M. le Président et M. le Secrétaire de la CPRN

Ressources, territoires, habitats et logement
Développement durable
Energies et climat
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

Programme d'activité 2012 du CGEDD**MISSION DE CONSEIL
« POLITIQUE DU PAYSAGE » EN FRANCE****Note de commande**

La France a la chance de disposer d'un capital paysage exceptionnel tant par sa qualité que par sa diversité, qui représente une richesse économique et sociale considérable (première destination touristique mondiale, tourisme national, valeur économique résidentielle, importance du cadre de vie pour le bien-être des personnes, valeur identitaire...). Il s'agit de l'une des grandes valeurs naturelles et culturelles de notre pays.

Pourtant, cette richesse est encore aujourd'hui insuffisamment reconnue ; elle est souvent sous-estimée par les acteurs publics et économiques (État et collectivités territoriales), alors qu'elle pourrait constituer un atout dans les aménagements qu'ils conduisent ou auxquels ils contribuent. Le paysage fait l'objet de nombreux textes législatifs, réglementaires ou conventionnels, mais - contrairement à ce qui peut être pratiqué dans certains autres pays européens - il n'est pas vraiment considéré dans les faits comme composante opérationnelle des démarches d'aménagement de l'espace (urbanisme, planification, équipements, infrastructures...) qui concourent à la transformation des paysages ou à la création de nouveaux paysages.

Ainsi, à côté des quelques espaces naturels et bâtis reconnus comme ayant une valeur esthétique ou historique exceptionnelle (et qui font l'objet de protections et de valorisations pour la plupart), le paysage « quotidien » connaît une tendance régulière à la banalisation, voire à la dégradation.

Dans l'esprit de la note transmise sur ce sujet à la Ministre le 21 juillet 2011, la mission portera sur la valeur économique et sociale du paysage. Une première approche sera effectuée sur les difficultés de la situation actuelle (sous-estimation de cette valeur dans l'esprit des acteurs, difficulté pratique de l'approche du paysage pour les non spécialistes, manque d'outils simples pour objectiver le paysage et pour l'intégrer dans les processus de décision, besoin de formation, faible mobilisation pour s'assurer de la mise en application des textes existants, etc.). Des propositions d'action (ou de pistes à approfondir) susceptibles de faire évoluer concrètement les pratiques vers une meilleure valorisation du paysage inspirée du développement durable seront présentées à tous niveaux jugés pertinents (État, collectivités locales, professionnels, grand public...).

Cette mission portera aussi sur les conditions de prise en compte des paysages par le ministère et des moyens qu'il y consacre : situation des agents spécialisés en matière de paysage ou de sites (effectifs, recrutement, formation, positionnement et modes d'intervention, etc.), organisation des services, action d'appui des paysagistes-conseils qui disposent de contrats avec le ministère, prise en compte du paysage par les autres agents du ministère (pratique opérationnelle dans l'aménagement, dans le conseil et l'évaluation, formation au paysage).

Un rapport devra être produit pour le premier trimestre 2013.

2. Convention européenne du paysage

Florence, 20.X.2000

Préambule

Les États membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et que ce but est poursuivi en particulier par la conclusion d'accords dans les domaines économique et social ;

Soucieux de parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement ;

Notant que le paysage participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social, et qu'il constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois ;

Conscients que le paysage concourt à l'élaboration des cultures locales et qu'il représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, contribuant à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité européenne ;

Reconnaissant que le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien ;

Notant que les évolutions des techniques de productions agricole, sylvicole, industrielle et minière et des pratiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de transport, de réseaux, de tourisme et de loisirs, et, plus généralement, les changements économiques mondiaux continuent, dans beaucoup de cas, à accélérer la transformation des paysages ;

Désirant répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation ;

Persuadés que le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, et que sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun ;

Ayant à l'esprit les textes juridiques existant au niveau international dans les domaines de la protection et de la gestion du patrimoine naturel et culturel, de l'aménagement du territoire, de l'autonomie locale et de la coopération transfrontalière, notamment la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 19 septembre 1979), la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Grenade, 3 octobre 1985), la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) (La Valette, 16 janvier 1992), la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Madrid, 21 mai 1980) et ses protocoles additionnels, la Charte européenne de l'autonomie locale (Strasbourg, 15 octobre 1985), la Convention sur la diversité biologique (Rio, 5 juin 1992), la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 16 novembre 1972), et la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 25 juin 1998) ;

Reconnaissant que la qualité et la diversité des paysages européens constituent une ressource commune pour la protection, la gestion et l'aménagement de laquelle il convient de coopérer ;

Souhaitant instituer un instrument nouveau consacré exclusivement à la protection, à la gestion et à l'aménagement de tous les paysages européens,

Sont convenus de ce qui suit :

Chapitre I – Dispositions générales

Article 1 – Définitions

Aux fins de la présente Convention :

a «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 leurs interrelations ;

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 ;

c «Objectif de qualité paysagère» désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ;

d «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 ;

e «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 ;

f «Aménagement des paysages» comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.

Article 2 – Champ d'application

Sous réserve des dispositions de l'article 15, la présente Convention s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

Article 3 – Objectifs

La présente Convention a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine.

Chapitre II – Mesures nationales

Article 4 – Répartition des compétences

Chaque Partie met en œuvre la présente Convention, en particulier ses articles 5 et 6, selon la répartition des compétences qui lui est propre, conformément à ses principes constitutionnels et à son organisation administrative, et dans le respect du principe de subsidiarité, en tenant compte de la Charte européenne de l'autonomie locale. Sans déroger aux dispositions de la présente Convention chaque Partie met en œuvre la présente Convention en accord avec ses propres politiques.

Article 5 – Mesures générales

Chaque Partie s'engage :

- a à reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ;
- b à définir et à mettre en œuvre des politiques du paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages par l'adoption des mesures particulières visées à l'article 6 ;
- c à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage mentionnées à l'alinéa b ci-dessus ;
- 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.

Article 6 – Mesures particulières

A Sensibilisation

Chaque Partie s'engage à accroître la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation.

B Formation et éducation

Chaque Partie s'engage à promouvoir :

- a la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages ;
- b des programmes pluridisciplinaires de formation sur la politique, la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, destinés aux professionnels du secteur privé et public et aux associations concernés ;
- c des enseignements scolaire et universitaire abordant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement.

C Identification et qualification

1 En mobilisant les acteurs concernés conformément à l'article 5.c et en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages, chaque Partie s'engage :

- a i à identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ;
- ii à analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ;
- iii à en suivre les transformations ;
- b à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés.

2 Les travaux d'identification et de qualification seront guidés par des échanges d'expériences et de méthodologies, organisés entre les Parties à l'échelle européenne en application de l'article 8.

D Objectifs de qualité paysagère

Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5.c.

E Mise en œuvre

Pour mettre en œuvre les politiques du paysage, chaque Partie s'engage à mettre en place des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages.

Chapitre III – Coopération européenne

Article 7 – Politiques et programmes internationaux

Les Parties s'engagent à coopérer lors de la prise en compte de la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux, et à recommander, le cas échéant, que les considérations concernant le paysage y soient incorporées.

Article 8 – Assistance mutuelle et échange d'informations

Les Parties s'engagent à coopérer pour renforcer l'efficacité des mesures prises conformément aux articles de la présente Convention, et en particulier :

- a à offrir une assistance technique et scientifique mutuelle par la collecte et l'échange d'expériences et de travaux de recherche en matière de paysage ;
- b à favoriser les échanges de spécialistes du paysage, notamment pour la formation et l'information ;
- c à échanger des informations sur toutes les questions visées par les dispositions de la présente Convention.

Article 9 – Paysages transfrontaliers

Les Parties s'engagent à encourager la coopération transfrontalière au niveau local et régional et, au besoin, à élaborer et mettre en oeuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage.

Article 10 – Suivi de la mise en œuvre de la Convention

1 Les Comités d'experts compétents existants, établis en vertu de l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe, sont chargés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, du suivi de la mise en œuvre de la Convention.

2 Après chacune des réunions des Comités d'experts, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe transmet un rapport sur les travaux et le fonctionnement de la Convention au Comité des Ministres.

3 Les Comités d'experts proposent au Comité des Ministres les critères d'attribution et le règlement d'un Prix du paysage du Conseil de l'Europe.

Article 11 – Prix du paysage du Conseil de l'Europe

1 Peuvent se voir attribuer le Prix du paysage du Conseil de l'Europe les collectivités locales et régionales et leurs groupements qui, dans le cadre de la politique de paysage d'une Partie à la présente Convention, ont mis en œuvre une politique ou des mesures visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement durable de leurs paysages, faisant la preuve d'une efficacité durable et pouvant ainsi servir d'exemple aux autres collectivités territoriales européennes. La distinction pourra également être attribuée aux organisations non gouvernementales qui ont fait preuve d'une contribution particulièrement remarquable à la protection, à la gestion ou à l'aménagement du paysage.

2 Les candidatures au Prix du paysage du Conseil de l'Europe seront transmises aux Comités d'experts visés à l'article 10 par les Parties. Les collectivités locales et régionales transfrontalières et les regroupements de collectivités locales ou régionales concernés peuvent être candidats, à la condition qu'ils gèrent ensemble le paysage en question.

3 Sur proposition des Comités d'experts visés à l'article 10 le Comité des Ministres définit et publie les critères d'attribution du Prix du paysage du Conseil de l'Europe, adopte son règlement et décerne le prix.

4 L'attribution du Prix du paysage du Conseil de l'Europe doit conduire les sujets qui en sont titulaires à veiller à la protection, à la gestion et/ou à l'aménagement durables des paysages concernés.

Chapitre IV – Clauses finales

Article 12 – Relations avec d'autres instruments

Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux dispositions plus strictes en matière de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages contenues dans d'autres instruments nationaux ou internationaux contraignants qui sont ou entreront en vigueur.

Article 13 – Signature, ratification, entrée en vigueur

1 La présente Convention est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2 La Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix États membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention conformément aux dispositions du paragraphe précédent.

3 Pour tout signataire qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 14 – Adhésion

1 Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter la Communauté européenne et tout État européen non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la Convention, par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, et à l'unanimité des États Parties ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.

2 Pour tout État adhérent ou pour la Communauté européenne en cas d'adhésion, la présente Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 15 – Application territoriale

1 Tout État ou la Communauté européenne peuvent, au moment de la signature ou au moment du dépôt de leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.

2 Toute Partie peut, à tout moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3 Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 16 – Dénonciation

1 Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2 La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 17 – Amendements

1 Toute Partie ou les Comités d'experts visés à l'article 10 peuvent proposer des amendements à la présente Convention.

2 Toute proposition d'amendement est notifiée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui la communique aux États membres du Conseil de l'Europe, aux autres Parties et à chaque État européen non membre qui a été invité à adhérer à la présente Convention conformément aux dispositions de l'article 14.

3 Toute proposition d'amendement est examinée par les Comités d'experts visés à l'article 10 qui soumettent le texte adopté à la majorité des trois quarts des représentants des Parties au Comité des Ministres pour adoption. Après son adoption par le Comité des Ministres à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des États Parties ayant le droit de siéger au Comité des Ministres, le texte est transmis aux Parties pour acceptation.

4 Tout amendement entre en vigueur à l'égard des Parties qui l'ont accepté le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle trois Parties membres du Conseil de l'Europe auront informé le Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté. Pour toute autre Partie qui l'aura accepté ultérieurement, l'amendement entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle ladite Partie aura informé le Secrétaire Général de son acceptation.

Article 18 – Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux États membres du Conseil de l'Europe, à tout État ou la Communauté européenne ayant adhéré à la présente Convention :

- a toute signature ;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- c toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément aux articles 13, 14 et 15;
- d toute déclaration faite en vertu de l'article 15 ;
- e toute dénonciation faite en vertu de l'article 16 ;
- f toute proposition d'amendement, ainsi que tout amendement adopté conformément à l'article 17 et la date à laquelle cet amendement entre en vigueur ;
- g tout autre acte, notification, information ou communication ayant trait à la présente Convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Florence, le 20 octobre 2000, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'à tout État ou à la Communauté européenne invités à adhérer à la présente Convention.

(source Conseil de l'Europe)

3. Questionnaires adressés aux DREAL et aux DDT(M)

- 3.1 - Synthèse des réponses des DREAL
- 3.2 - Synthèse des réponses des DDT
- 3.3 - Questionnaire adressé aux DREAL
- 3.4 - Questionnaire adressé aux DDT(M)

3.1. Synthèse des réponses des DREAL

La totalité des DREAL (y compris les DEAL, DRIEE et DRIEA) a répondu, soit 27 réponses reçues et analysées. Les questionnaires ont été parfois remplis de façon collégiale, mais, en première approche, les rédacteurs étaient les chefs de service ou les chefs de pôle (ou d'unité ou de division).

1 - Domaine sites, paysage et publicité

1.1 - Organisation générale

La politique des sites et du paysage est gérée soit par les Services eau / nature ou assimilés (67%), soit par les Services aménagement ou assimilés (33%).

1.2 - Moyens humains

On peut estimer les moyens humains dédiés aux sites et paysages dans les DREAL à une centaine d'agents pour la France entière DOM compris - chiffres à prendre cependant avec une certaine prudence car il y a des postes vacants, des temps partiels, etc. Le but n'était pas de faire un décompte précis des ETP. On compte environ 80% d'agents de catégorie A, 10% de B et 10% de C.

Environ 40% des agents ont une formation spécialisée de base dans le domaine, essentiellement les catégories A. Malgré des réponses parfois imprécises, on peut estimer que deux tiers des agents ont bénéficié d'une formation interne au paysage, d'environ 7 à 8 jours depuis leur nomination pour les catégories A, de 2 jours chacun pour les catégories B et C.

La durée moyenne déclarée dans le poste est d'environ 8 ans pour les catégories A, 5 à 6 ans pour les B, 4 à 5 ans pour les C, avec de très fortes disparités : une vingtaine d'agents de catégorie A ont plus de 10 ans d'ancienneté, 5 à 8 plus de 20 ans, voire 30 ans, certains étant déjà chargés de mission ou inspecteurs des sites en DRAE.

Pour ce qui est de la répartition des missions entre les agents, les estimations suivantes peuvent être produites, en tenant compte des interprétations parfois nécessaires pour certaines réponses :

Missions protection des paysages : 73 agents s'y consacrent à plus de 2/3 de leur temps (parmi lesquels une vingtaine à temps plein), 16 agents de 45% à 60% de leur temps. En dessous, on est souvent dans des cas de temps partiel, ou d'agents dont les missions sont orientées sur le paysage « ordinaire », ou encore sur d'autres missions que le paysage.

Missions paysage ordinaire : 4 agents sont à 100% de leur temps, 3 à 75% et 9 à 50%. 47 agents sont à 10, 20 ou 30% et 29 agents ne s'occupent pas du paysage ordinaire (car orientés vers la protection des paysages, la publicité ou autres).

Missions publicité : la publicité semble être le parent pauvre : voir item suivant.

1.3 - Activité des agents

Les chiffres confirment les observations précédentes : 60% de l'activité des services en charge du paysage porte sur les sites classés / Unesco / OGS, 7% sur la communication et la formation. Un tiers (30%) porte sur le paysage du quotidien hors publicité, réparti à parts égales entre connaissance (atlas, observatoires photographiques), outils de paysage (plans et chartes de paysage, documents de gestion...) et politiques sectorielles (planification urbanisme, évaluation environnementales et autres).

La publicité occupe 3% de l'activité en moyenne, mais la moitié des services des DREAL n'a aucune activité dans ce domaine - souvent investi par les DDT.

1.4 - Paysagistes-conseils de l'État (PCE)

Il y a 39 PCE en DREAL, soit 1,4 en moyenne par région. La DRIEA, qui a des missions bien spécifiques, n'en a pas ; 10 DREAL ont 2 voire 3 PCE. Dans la plupart des régions, ils ont 2 jours de vacations par mois (4 régions entre 1 et 1,5 jours par mois, une à 3 jours par mois).

Les missions sont très variables d'une DREAL à l'autre. On trouve beaucoup de conseil (méthodologie, doctrine, aide à la rédaction de cahiers des charges, etc.). Il y a également des avis variés et variables : sur atlas, SRCAE... mais aussi en site ou OGS, auprès des inspecteurs des sites ou sur des dossiers sensibles, ou encore dans le cadre de procédures (notamment l'évaluation environnementale). Ils peuvent effectuer un peu de formation, mais ce n'est pas général. On note assez peu de travail d'animation de réseaux, sauf dans le cas de l'organisation de la journée annuelle du paysage.

Leurs domaines d'intervention sont multiples (une moyenne de 3 à 4 domaines cités par DREAL). On trouve l'urbanisme dans les 3/4 des cas ; l'éolien et le photovoltaïque suivent (55% des réponses) puis le patrimoine et les infrastructures (46% des réponses).

Les domaines où les PCE semblent peu intervenir sont plutôt la nature et la Trame Verte et Bleue, l'agriculture/forêt (ce qui n'est guère surprenant en DREAL) et la connaissance (atlas), bien qu'ils semblent produire de nombreuses notes de doctrine.

Note du rédacteur : la politique du paysage est du ressort du ministère de l'écologie, mais une grande partie de ce qui compose le paysage (agriculture et forêt) n'est pas du domaine de compétence directe des DREAL. Il n'y a toutefois pas de PCE en DRAAF. La quasi totalité des DDT ont cependant un PCE.

La moitié des DREAL organisent de façon régulière une ou deux réunions par an d'un réseau régional, club paysage, etc. associant parfois les architectes-conseils. Mais la plupart annoncent leur intention de le faire en 2013.

1.5 - Appuis externes

Très peu de DREAL disent ne pas faire appel à des compétences externes du ministère (RST, inspection générale, services centraux). Il faut toutefois différencier les demandes d'expertises relatives aux sites (35 % des DREAL consultent la centrale, dont la relative absence sur le terrain est parfois regrettée, et 38 % le CGEDD) de celles en rapport avec le paysage ordinaire : seules 7 DREAL annoncent avoir des relations avec les CETE, dont les compétences paysage sont considérées comme rares et « non pérennes ». Une surprise : les CVRH ne sont cités qu'une seule fois, mais la question elle-même ne les mentionnait pas dans sa liste indicative d'appuis externes.

2 - Prise en compte du paysage à la DREAL dans les politiques sectorielles

2.1 et 2.2 - Comment estimez-vous la prise en compte du paysage dans les différentes politiques sectorielles de la DREAL ? Dans ces domaines, quelle est le type d'intervention du service en charge des sites et du paysage (avis, contribution, animation...) ?

La première question était délicate, car pouvant bien sûr être considérée comme une sorte de jugement sur les activités des autres services.

On n'est pas surpris de la part relativement faible (23%) de réponses qui considèrent comme « bonne » la prise en compte du paysage dans les politiques sectorielles ; les 3 domaines qui se révèlent être les plus concernés par cette catégorie sont l'évaluation environnementale, l'éolien (SRCAE) et les PNR.

Les domaines où la prise en compte du paysage est considérée comme « modeste » (37% des réponses) sont essentiellement l'eau, les risques et les carrières. Peut-être cette situation est-elle le reflet de la difficulté des chargés de paysage à entrer dans ces domaines relativement « techniques » qui, en DIREN ou DIRE au préalable, ont longtemps relevé d'un fonctionnement assez fortement autonomes ?

Il semble que la prise en compte du paysage dans les infrastructures, la nature et l'urbanisme, considérée comme « partielle » (40% des réponses), soit à améliorer, mais elle est finalement considérée comme assez satisfaisante. Ces réponses apparaissent toutefois plus « bienveillantes » que les propos régulièrement entendus lors des échanges de la mission avec les différents acteurs rencontrés, plus particulièrement en ce qui concerne les documents d'urbanisme.

Il convient sans doute, dans les réponses à cette question 2.1, de faire la part des choses entre la prise en compte formelle du paysage qui peut être faite dans l'étude des dossiers et les résultats effectifs de cette prise en compte en faveur du paysage dans ces mêmes dossiers. Les réponses à cette question 2.1 pouvaient en effet aussi bien concerner l'une ou l'autre de ces « prises en compte ».

2.3 - Y a-t-il des compétences paysage dans d'autres services ?

Une très petite moitié répond oui, et souvent pour des ETP très faibles. On trouve 2 paysagistes et 1 AUE plutôt en évaluation environnementale ou aménagement, ainsi que quelques chargés de mission évaluation environnementale formés sur le tas ou à l'extérieur.

2.4 - Avez-vous lancé des actions particulières ?

21 questionnaires répondent oui. Il s'agit souvent de guides sur les carrières (6), sur les SRCAE-éolien (9), sur l'urbanisme (11), l'évaluation environnementale (1) ainsi que des actions ponctuelles : guide infrastructures linéaires, plan de paysage, étude paysages urbains...

2.5 - Existe-t-il un ou des réseaux internes ou gérés par la DREAL (animateurs SAGE, inspecteurs carrières ou ICPE, atelier urbanisme, développement durable...) où la question du paysage est abordée ? et 2.6 - Stratégie interne de développement de la culture paysagère

La question concernait les réseaux internes ou thématiques non spécifiques au paysage. Elle ne portait pas sur de véritables réseaux paysage régionaux, comme celui de la DREAL Midi-Pyrénées (voir plus loin). Une petite moitié des régions semble animer des réseaux plus ou moins étendus dans lesquels le paysage est abordé parmi d'autres sujets: club paysage interne à la DREAL, ateliers urbanisme et aménagement, ou réseaux sectoriels (ICPE, énergie, chefs de service...). Des réseaux paysage internes à l'administration sont en projet ponctuellement, (associant à la DREAL les DDT et leurs PCE, les STAP, et quelques autres acteurs locaux) mais le manque de moyens humains est souvent déclaré comme un frein, le paysage étant en outre perçu comme une contrainte par les services qui auraient intérêt à participer : souvent ne viennent que les agents déjà convaincus ou sensibilisés.

Si un certain nombre de services disent vouloir développer en interne la culture paysagère, très peu semblent avoir une vraie stratégie en la matière. On trouve beaucoup de démarches d'acculturation (petits déjeuners, journées de formation, promotion des paysagistes-conseils, etc.), une dizaine de DREAL précisant qu'elles réfléchissent à des solutions. 3 DREAL réfléchissent à des méthodes plus transversales de travail et deux à des projets de formation avec les CVRH.

3 - Contexte régional ou interrégional

3.0 - Organismes régionaux qui semblent avoir une action intéressante sur le paysage

Les PNR sont le plus cités (dans 19 DREAL), parfois de façon générale, parfois en précisant l'action de tel ou tel PNR.

Pour ce qui est des collectivités, 15 EPCI ou pays sont cités (certains dans le cas d'OGS) - ce qui est très peu, 10 Conseils généraux, 6 agences d'urbanisme (sur les 53 agences répertoriées), 1 EPF, 6 conseils régionaux.

Des CAUE ou URCAUE sont nommément cités 22 fois pour leur action sur le paysage et les CAUE sont cités 5 fois de façon générique (« les CAUE de la région »). C'est également assez peu alors que les CAUE sont en place dans 91 départements. Le Conservatoire du littoral est cité 5 fois (une quinzaine de régions ont un littoral maritime).

17 associations sont citées, à vocation défensive ou pédagogique : c'est également peu sur tout le territoire.

Enfin les universités, écoles d'architecture et de paysage sont assez peu citées (7 fois).

Observation : ces réponses reflètent-elles un manque d'implication des organismes sur le paysage ou un déficit de connaissance du réseau territorial de la part des services concernés ? Plusieurs hypothèses sont possibles :

- réponses trop rapides aux questionnaires (oubli par exemple de citer des organismes connus et parfois présents sur le site de la DREAL concernée) ;
- méconnaissance du tissu local (probablement par manque de temps et de moyens). Des associations connues au niveau national ne sont pas citées. Très peu de collectivités sont citées (alors que par exemple le réseau paysage de Mairie-Conseil fédère une centaine de territoires qui ont des actions significatives) ;

- *champ d'action trop différent : les services paysage des DREAL accordent souvent leur priorité à la politique de protection, dont les interlocuteurs ne sont pas forcément ceux du paysage « ordinaire » ;*
- *le paysage relevant de multiples champs d'action souvent sectorisés, chaque service travaille avec ses propres partenaires extérieurs, peut-être moins bien connus par les rédacteurs des réponses.*

3.1 - Estimation de l'implication des différentes institutions sur le paysage quotidien

Les réponses attendues étaient qualitatives et dépendaient bien sûr de la perception du rédacteur.

Conseils régionaux (CR) : Selon les commentaires, l'implication des CR reste « modeste » (63% des CR), en dehors de leur implication dans les PNR. Leur action sur le paysage semble globalement peu lisible : certains ne se considèrent pas compétents sur le paysage ou ne souhaitent pas conduire d'actions sur ce thème, d'autres ont déjà mené des actions mais ne les ont pas poursuivies, certains conduisent des actions indirectes via des contrats d'agglo, des EPF, des CREN...

Conseils généraux (CG) : L'appréciation d'ensemble ressemble à celle qui concerne les régions, avec une implication « modeste » (63% des CG) en dehors de leur implication dans les CAUE. Il y a assez peu de commentaires ; on lit que, si certains CG ont une action notable (atlas et observatoires de paysage, ENS, recrutement de paysagistes) ou abordent le paysage via des démarches patrimoniales de prestige (OGS, Unesco), d'autres ne souhaitent pas mener d'actions particulières (il n'y a d'ailleurs pas de CAUE dans certains départements).

CAUE : Selon les rédacteurs, un peu plus de la moitié des CAUE démontrent une bonne implication sur le paysage. Certains à l'inverse ne disposent pas d'un paysagiste. Il y a très peu de commentaires ; une DREAL indique mal connaître leur action, une autre indique le rôle positif de l'URCAUE.

PNR : Leur action suscite peu de commentaires, bien que les DREAL s'impliquent pourtant régulièrement auprès des PNR et contribuent notamment à leur budget de fonctionnement. Ce n'est en effet pas forcément le service en charge du paysage qui suit les PNR. Leur statut de syndicat mixte, du ressort des collectivités, en est peut-être une autre raison. Des regrets sont exprimés sur l'absence de politique de paysage de certains PNR.

Autres : Cet item concernait les actions des collectivités territoriales locales. Peu de réponses ; elles concernent surtout des EPCI ou des agences d'urbanisme.

Associations : Peu de réponses : les associations semblent peu connues ; en outre, elles sont souvent orientées vers la biodiversité ou la protection des sites, même si quelques associations motivées et actives sont citées.

3.2 - Existence d'un réseau paysage régional (hors PCE)

Selon les réponses, on observe des situations très variées, souvent en relation avec les moyens disponibles, et se limitant souvent aux services de l'État. Une dizaine de DREAL ont ainsi constitué un réseau limité aux DDT et aux STAP, ou indiquent en avoir le projet. D'autres se limitent aux journées paysage. Le réseau Midi-Pyrénées, le plus constitué, va jusqu'à produire des documents de référence, des études. La région Aquitaine vient de lancer un réseau similaire, et on trouve dans quelques régions (PACA, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, etc.) des réseaux élargis au-delà du ministère et ouverts aux DRAC, STAP, CAUE, PNR, Agences d'urbanisme, etc.

Le besoin de mise en place d'un réseau semble ressenti dans la plupart des régions, mettant en relation État, collectivités, associations, et les acteurs cités précédemment. Les PCE auraient un rôle à y jouer.

3.3 - Actions des DREAL vis-à-vis des DDT en matière de paysage

Elles se font surtout dans ce domaine sur la formation, également dans le cadre de certaines procédures réglementaires ou via les atlas. On note quelques animations ponctuelles. La moitié des DREAL n'est toutefois pas active sur le paysage auprès des DDT, le plus souvent faute de temps et de moyens.

3.4 - Journées annuelles du paysage

Une douzaine de DREAL ont organisé, co-organisé ou soutenu des journées départementales, en gérant au mieux le déficit de moyens, par exemple en organisant les journées en alternant les départements d'une année à l'autre. Un certain nombre de DREAL ont abandonné : beaucoup ne les organisent pas faute de temps et d'arbitrages financiers favorables.

3.5 - Actions interrégionales ou transfrontalières

17 DREAL ont indiqué avoir des relations avec d'autres régions, le plus souvent pour des dossiers ponctuels (sites, dossiers transrégionaux). On note un réseau interrégional PACA-Corse-Languedoc-Roussillon, des relations plus poussées entre Midi-Pyrénées et Aquitaine (qui vient de fonder son réseau paysage). En région frontalière, on note quelques relations avec Belgique, Suisse et Catalogne.

3.6 - Secteurs à enjeux

Les préoccupations des DREAL sont très variables et liées au contexte : secteurs à enjeux variés (montagne, littoral, eau, enjeux paysagers...), prise en compte des problématiques d'urbanisme là où le paysage peut être un atout important. On trouve ensuite les sites d'exception, prioritaires par rapport aux autres paysages dans le cadre de moyens humains réduits (Sites classés, Unesco, directive paysagère), puis l'éolien et la TVB.

4 - Commentaires

Il s'agissait de commentaires libres. Les rédacteurs ont souvent bien développé cette partie et leurs observations se rejoignent fortement d'un questionnaire à l'autre.

4.1 - Améliorer la prise en compte du paysage

Cette question a donné lieu à de nombreuses idées pratiques (communes à beaucoup de réponses) sur la nécessité de prendre en compte le paysage dans la planification, à l'amont, dans l'instruction des dossiers (PLU, SCoT, PC, lotissements...), dans l'évaluation environnementale, etc.

Mais, outre ces observations concrètes, on note un certain nombre d'idées plus générales :

- des attentes importantes en matière de positionnement de l'État : affichage fort d'une politique du paysage, allant jusqu'à la demande de textes législatifs ou réglementaires, mise en place d'une véritable filière métier du paysage dans les services de l'État ;
- la nécessité d'une acculturation des agents, des élus et du public, avec la mise en place de réseaux d'experts-conseils et l'animation de réseaux paysage nationaux ou régionaux ;
- la nécessité de la formation au paysage des professionnels de l'aménagement ;

- l'établissement de nouvelles méthodes de travail, transversales et interdisciplinaires, basées sur une solide documentation de référence, tant méthodologique que bibliothèque d'exemples, avec aussi des aides à l'établissement d'argumentaires plus concrets et objectifs (notamment économiques).

La décentralisation des compétences n'a pas été abordée.

4.2 - Rôle des services de l'État

Cette question distinguait les services déconcentrés et les services centraux.

Pour ce qui est des services déconcentrés :

si certains rédacteurs aimeraient sortir du rôle purement régalien de l'État, ceux-ci font état avec réalisme des différents axes d'action possible, (tout en soulignant la faiblesse des moyens actuels) : appui technique et soutien aux collectivités, animation de réseaux régionaux ou internes à l'État, communication vis-à-vis du grand public, diffusion de documents de référence.

En ce qui concerne les services centraux :

- demande d'un affichage fort de la politique du paysage, avec une stratégie, une ambition affirmée, des priorités, des objectifs, un cadrage ;
- demande d'un appui auprès des services et d'une animation réseau sur différentes thématiques où le paysage est partie prenante. Les réunions de chefs de service pourraient aussi être l'occasion d'instiller le paysage dans leurs préoccupations ;
- souhait de voir les directions d'administration centrale mieux travailler ensemble sur la thématique du paysage, notamment la DEB, mais aussi la DGITM, etc. et d'autres ministères ;
- demande de mise en œuvre d'une véritable politique de formation ;
- demande de structuration et de diffusion des données relatives au paysage ;
- souhait de voir poursuivies des actions incitatives comme les appels à projets.

4.3 – Suggestions, attentes particulières

La question était libre. Il est difficile de structurer les réponses, mais, au-delà de ce qui a déjà été mentionné à l'occasion des deux questions précédentes, on note les suggestions suivantes :

- renforcer le réseau national ;
- réitérer les Assises du paysage ;
- proposer des règlements européens de type DCE pour le paysage ;
- afficher une stratégie vis-à-vis du paysage quotidien ; quelle place par rapport à la transition énergétique ?
- alléger les procédures ;
- réformer les financements de l'État dans une logique de résultat et non de compensation financière ;
- « réapprendre et décomplexer l'expression du champ du sensible » ;
- avoir des appels à candidatures regroupés sur plusieurs thèmes (urbanisme et paysage) ;
- diffuser les projets exemplaires ;
- encourager le recours aux professionnels.

3.2. Synthèse des réponses des DDT(M)

Le questionnaire, envoyé en février 2013, avait été adressé à l'attention des directeurs départementaux, qui l'ont très généralement transmis aux services en charge du paysage suivant l'organisation de leur DDT(M). Le taux de réponse a été très élevé : 80 %, soit 77 questionnaires remplis et retournés. Quelques directeurs ont répondu personnellement, mais la majorité des réponses (50) provient des chefs de service (aménagement-urbanisme-développement durable des territoires ; environnement-risques-nature ; missions transversales) ; 24 réponses viennent de chargés de mission ou chefs d'unité aménagement-urbanisme ou paysage-publicité. Les réponses au questionnaire sont fréquemment le fruit d'un travail collectif.

De manière générale on est frappé par le soin apporté à la rédaction de réponses riches et intéressantes, alimentées par une pratique très professionnelle, et dont certaines sont particulièrement détaillées et développées. Les constats et difficultés soulevés sont très partagés d'un département à l'autre, indépendamment de leurs particularités.

1 – Les interventions de la DDT(M) sur le paysage

1.1 – Paysage et politiques sectorielles à la DDT(M)

La question était formulée ainsi : « *Comment estimez-vous la prise en compte du paysage dans les différentes politiques sectorielles de la DDT(M) ?* » Comme pour les DREAL, cette question était délicate, les rédacteurs pouvant garder une certaine réserve par rapport aux activités des autres services. C'est la raison pour laquelle les réponses proposées avaient été formulées de façon assez tempérée (« très modeste », « partielle », « bonne »).

Tous les items listés à la suite de la question (indiquant les domaines sectoriels) n'ont pas été renseignés, puisque nous avons 500 réponses sur les 539 attendues, soit 93 %. Mais en première approche, et compte tenu du caractère estimatif des réponses, les résultats sont exploitables. Les items les moins renseignés sont « nature » et « milieux aquatiques »

On constate que presque la moitié des réponses considèrent globalement la prise en compte du paysage dans les politiques sectorielles comme « **partielle** » (47% - rappel DREAL : 39%) et 17% comme « bonne » (rappel DREAL : 23%). Les DDT sont un peu plus réservées devant le constat de la réalité, peut-être du fait qu'elles sont plus proches du terrain que les DREAL et disposent de moins de moyens sur le paysage. La part de ceux qui la considèrent comme « modeste » dans les politiques de la DDT est la même que pour les DREAL (36% contre 38%)

Néanmoins, suivant les domaines, il y a une certaine dispersion des réponses : c'est le domaine **urbanisme-planification** qui est le plus concerné par la prise en compte du paysage, bien que de façon encore partielle (la prise en compte du paysage dans ce domaine serait « partielle » à 69% et « bonne » à 22%).

Les avis sont plus partagés sur l'ADS et l'aménagement-infras, où la prise en compte du paysage serait « bonne » ou « partielle », mais où le taux de réponses « très modeste » monte à respectivement 25 % et 23 %.

Il convient sans doute cependant, dans l'ensemble des réponses à cette question 1.1, de faire la part des choses entre la prise en compte formelle du paysage qui peut être faite dans l'étude des dossiers et les résultats effectifs de cette prise en compte en faveur du paysage dans ces mêmes dossiers. Les réponses à cette question 1.1 pouvaient en effet aussi bien concerner l'une ou l'autre de ces « prises en compte »

La prise en compte du paysage est considérée comme majoritairement « très modeste » dans les domaines de **l'agriculture**, de la **forêt** et des **milieux aquatiques** (respectivement 60 %, 49 % et 55%). Un chef de service note que les missions des services provenant des anciennes DDAF sont encore très axées sur les aspects techniques de la PAC.

1.2 – Principales implications de la DDT(M) sur le paysage

La question a permis de faire remonter bon nombre d'actions, souvent mal connues, que mènent localement les DDT(M) sur le paysage. Il est très difficile de les faire toutes figurer ici, tant les initiatives sont nombreuses, mais il serait extrêmement utile de **pouvoir disposer d'un lieu où ces actions seraient centralisées et accessibles à tous.**

Nous nous bornerons à lister quelques types d'actions, souvent menées avec l'aide du paysagiste-conseil ou d'autres acteurs (CAUE, STAP, etc.)

- Actions de sensibilisation et cahiers des charges types à destination des bureaux d'études chargés des documents d'urbanisme ;
- Accompagnement de plans de paysage ;
- Actions communes avec des établissements d'enseignement, avec l'ENSAP de Bordeaux, l'ENS d'architecture de Clermont-Ferrand, l'ENSP de Versailles (ateliers pédagogiques, études, partenariats...) ;
- Chartes paysagères, charte d'insertion de bâtiments agricoles, charte de développement durable des territoires ruraux ;
- Actions de formation : caractérisation des paysages départementaux, carte communale par l'analyse paysagère, paysage et PLU, arguments paysagers dans l'aménagement public, insertion des bâtiments agricoles ;
- Guides, plaquettes, méthodologie : paysage et urbanisme, bâtiments agricoles, extensions urbaines, paysages et identité, fiches pratiques pour dossiers d'aménagement, plaquettes de recommandations paysagères sur les énergies renouvelables ;
- ANRU et paysage urbain, projets urbains intégrant la vision des acteurs sur le paysage ;
- Animation, réseaux : ateliers urbanisme pour examiner à l'amont les projets d'aménagement avec les collectivités, animation de réseaux paysage, organisation de la journée du paysage ;
- Espace rural : aide à la création d'associations foncières pastorales en montagne avec objectifs paysagers ou réouverture de paysages, et à la mise en place de PAEN (périmètres de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains), aide à la modernisation et insertion paysagère des bâtiments d'élevage, université rurale ;
- études et actions diverses, par exemple étude « nouveaux paysages induits par l'urbanisme », carte de vigilance paysagère sur montagne et lacs vis-à-vis de la publicité, étude CETE sur prise en compte du paysage dans les avis de l'État sur les documents d'urbanisme.

1.3 – Moyens humains consacrés au paysage

La question portait sur une estimation globale des ETP consacrés au paysage, hors paysagistes-conseils, afin de fournir un aperçu de la manière dont se structure la réponse paysagère en DDT(M). Nous nous attendions donc à l'hétérogénéité des réponses.

La plupart des Directions ne disposent pas d'ETP spécifique de type chargé de mission paysage. Une vingtaine seulement de DDT(M) annoncent des équivalents ETP (à peine) supérieurs à 1, sauf quelques cas particuliers où des choix stratégiques ont été effectués. Les agents qui ont des missions paysage sont souvent des agents ADS, ou publicité, ou planification. Certains ne seraient pas formés, ou formés sur le tas, mais d'autres ont été formés avec l'aide du paysagiste-conseil.

Certains pourraient avancer que cette situation est induite par le caractère transversal de du paysage dans les politiques territoriales, mais soyons réalistes : on ne peut que constater la faiblesse des moyens accordés à la politique du paysage en département, notamment dans le cadre de la réforme des administrations territoriales. Cette faiblesse des ETP par rapport aux enjeux se retrouve dans le souhait de moyens supplémentaires exprimé dans nombre de questionnaires.

1.4 – Les paysagistes-conseils de l'État (PCE)

La presque totalité des DDT(M) disposent d'un paysagiste-conseil ou plus. Parmi les 77 réponses, seul un département indique être sans paysagiste-conseil depuis deux ans.

Les paysagistes-conseils sont rattachés dans quelques cas au directeur, mais on les trouve essentiellement auprès des services urbanisme, planification, prospective, connaissance des territoires, aménagement et développement durable, écoquartiers, etc.

Ils effectuent le plus souvent 2 jours de vacation par mois, parfois une journée ou une journée et demie, et dans quelques très rares cas 3 jours.

Leurs domaines d'intervention principaux sont essentiellement l'urbanisme, l'ADS ou la planification : volet paysager des documents d'urbanisme, projets de lotissements, d'aménagements, aménagement commercial, analyse d'enjeux de territoire. En second lieu, en fonction des situations et des enjeux locaux, on trouve d'autres domaines d'intervention : littoral/montagne, 1% paysage, énergies renouvelables (SRCAE, projets éoliens et photovoltaïques), projets importants ou sur des territoires à enjeux, etc. Ils participent à quelques atlas de paysage.

Leurs principales missions sont en grande majorité l'avis et le conseil, interne ou externe, parfois auprès des élus, quelquefois auprès des particuliers. Ils effectuent aussi, mais de façon moins systématique, quelques actions de formation/animation/sensibilisation, souvent une journée par an, parfois la journée du paysage. Ils fournissent, suivant les situations locales et aussi leur tempérament, une aide méthodologique, des notes d'enjeux, des comptes-rendus de visites avec argumentaires, parfois des diagnostics de territoires, voire quelques participations aux CDNPS.

Dans plusieurs DDT, le paysagiste-conseil et l'architecte-conseil ont des actions communes.

Un bilan de leurs rapports annuels d'activité serait certainement d'une grande richesse mais dépasse le cadre et les moyens de la présente mission.

Les réponses aux questions suivantes montrent qu'ils sont loin d'être sous-employés et que bien souvent ils constituent la seule vraie compétence paysagère dans les services, dont nombre d'entre eux réclament des vacances supplémentaires.

1.5 – Appuis externes : appel à des compétences extérieures à la DDT(M)

Plusieurs réponses étaient possibles.

30 DDT(M) indiquent ne pas faire appel à des compétences extérieures, bien qu'à notre avis, elles font souvent appel ponctuellement à la DREAL. Certains renoncent à faire appel du fait des délais trop courts pour gérer les procédures locales.

40 DDT(M) indiquent faire appel aux compétences de la DREAL en matière de paysage (sites classés, porter à connaissance, évaluation environnementale, atlas) : comme précédemment, ce chiffre est à notre avis sous-estimé.

12 DDT(M) indiquent faire appel aux STAP (le chiffre est certainement beaucoup plus élevé : les rédacteurs se sont probablement censurés car la question ne concernait que notre ministère). 6 DDT(M) feraient appel aux CAUE (même remarque, les autres questions révèlent en effet beaucoup d'actions communes), et 8 au réseau scientifique et technique. Les CVRH ne sont cités qu'une fois.

A de très rares exceptions près, et bien que la question le suggère explicitement, les réponses n'ont pas indiqué de relations avec l'administration centrale dans le domaine du paysage. Certains aimeraient bien appartenir à un réseau national, ou au moins recevoir directement la *newsletter paysage* de la DGALN, actuellement plutôt ciblée vers le niveau régional. Ce sujet est repris dans les réponses aux questions suivantes : le niveau départemental attend beaucoup des services centraux, et se sent peu écouté. (cf. également le chapitre 3 – suggestions particulières).

2 – Le contexte départemental

2.1 - Des organismes de votre département vous semblent-ils avoir une action intéressante sur le paysage ? Lesquels et avec quels résultats ?

Cette question portait sur la **connaissance du contexte** et des actions menées localement.

Les CAUE sont cités 63 fois (82%). Les PNR sont cités 44 fois (70%) et les parcs nationaux 10 fois. Dans les réponses aux questionnaires DREAL, les CAUE apparaissaient moins comme des partenaires directs. Les DDT(M) sont beaucoup plus en relation avec les acteurs de leur département.

Ont été citées aussi l'action des EPCI, communes, agences d'urbanisme, etc. (36 réponses, soit 47%), celles des STAP (17 réponses), des conseils généraux (14), des associations (10). On voit à travers ces réponses l'importance ou le rayonnement en matière de politique paysagère des collectivités, locales, départementales (CAUE) ou régionales (PNR). Dans les

questions suivantes, certains services suggèrent de promouvoir d'avantage les initiatives prises par les collectivités.

Les Commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) sont souvent citées, dans le domaine de la protection, mais parfois aussi en souhaitant qu'elles interviennent plus sur les paysages ordinaires. Les Commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA) ont été citées 11 fois pour leur rôle sur le paysage, mais avec des réserves, du fait de leur action indirecte.

En ce qui concerne la deuxième partie de la question (les résultats obtenus par les organismes), elle recoupe la question 1.2. Sont citées des actions des PNR, des CAUE, de certains conseils généraux (chartes locales, guides sur l'insertion des bâtiments agricoles, des lotissements, sur la prise en compte du paysage dans les PLU et les SCoT, mise en œuvre de plans de paysage, etc.

2.2 - Avec quelles structures travaillez-vous le plus sur le paysage ?

Cette question portait sur les **collaborations directes** avec les DDT(M).

Les CAUE sont cités 40 fois (52%) les PNR et Parcs nationaux 30 fois (39%), les DREAL et STAP respectivement 23 (30%) et 21 fois (27%). On trouve également les conseils généraux (11 citations) et les EPCI et agences d'urbanisme (9 citations). Un certain nombre de services travaillent avec des universités, des écoles de paysage ou d'architecture, dans le cadre d'études, de recherches ou d'ateliers de terrain sur des projets concrets.

La moitié des DDT(M) travaillent avec les CAUE ou mènent des actions conjointes, renvoyant une fois de plus à l'importance locale de la prise en main de la politique du paysage par les collectivités.

Les DDT(M) travaillent apparemment relativement peu avec les DREAL en matière de paysage, sauf dans le cas le plus cité des sites classés et des commissions des sites.

3 – Suggestions particulières

Ce chapitre comportait 3 questions donnant lieu à des commentaires libres : **Comment améliorer la prise en compte du paysage ? Quel doit être le rôle des services déconcentrés et centraux de l'État ? Suggestions ou attentes particulières ?**

Comme pour les DREAL, les rédacteurs se sont beaucoup exprimés et l'on sent souvent que le sujet leur tient à cœur. Seuls 4 services n'ont pas répondu à ce groupe de questions. La prise en compte du paysage dans les projets et documents de planification est pour eux extrêmement concrète et ils recherchent des solutions. Les réflexions proposées sont souvent denses et argumentées, alimentées par la connaissance du terrain. Ce serait une source d'idées abondante pour les ministères.

Une certaine dispersion des réponses dans les trois questions et le fait que les observations se recoupent le plus souvent nous a conduit à faire une synthèse globale sur ce chapitre.

Généralités

Les services sont unanimes pour identifier un **besoin de formation, d'information et d'acculturation, auprès de tous les acteurs** : élus, maîtres d'ouvrage, agents du ministère (ceux en charge des politiques planification, ADS, agriculture, forêt, énergie, etc. mais aussi les autres services, pour travailler en transversalité), des collectivités locales, des opérateurs, des bureaux d'études en charge des documents d'urbanisme et des professionnels, voire des « *décideurs locaux de l'État* » (sic). Les thèmes porteraient sur la lecture de paysage, sur le paysage et les documents d'urbanisme, sur les enjeux territoriaux de paysage, etc.

Ils sont également unanimement **demandeurs d'argumentaires, de méthodologie** :

- Sur les gains/coûts du paysage pour contrer les arguments sur sa « subjectivité » ;
- Sur des exemples susceptibles de convaincre les élus ;
- Sur la manière de sensibiliser les services, y compris les préfectures ;
- Sur leur rôle de conseil, d'appui et d'incitation, en particulier sur le paysage dans les petites communes et les communes rurales.

C'est ainsi qu'un certain nombre de thématiques reviennent très souvent, faisant l'objet de suggestions, de demandes, de questions. Nous les avons regroupées ici thématiquement :

Paysagistes-conseils de l'État (PCE)

- Mieux adapter les vacations des PCE aux missions des DDT(M), voire comme conseil aux collectivités locales ;
- Mieux coordonner les missions des PCE aux niveaux DREAL et DDT(M) ;
- Associer les DDT(M) au choix des PCE.

Réglementation

On note une demande aux services centraux d'éclaircir la manière dont le paysage peut être pris en compte juridiquement, demande exprimée sous diverses formes :

- Souhait d'une réglementation qui fasse du paysage un objet « opposable » et non plus un prétexte à déclarations générales mais sans réelles incidences sur les projets et les documents de planification ;
- Avoir de la doctrine et de l'argumentaire pour justifier le refus de certains projets pour des motifs paysagers (article R.111-21 du Code de l'urbanisme) ;
- Dans la même logique, demande de (re)définir le paysage dans les Codes, de rendre les chartes et Plans de paysage plus consistants du point de vue réglementaire ;
- Demande de « revisiter les textes existants dans tous les domaines par l'approche paysage », ce qui inclut les textes sur l'agriculture, l'urbanisme, l'environnement, les transports, etc. ;
- Attente de doctrines nationales cohérentes entre législations parfois contradictoires ;
- Imposer l'appel à un paysagiste sur les projets importants.

Paysage et documents d'urbanisme

- Suggestion d'un diagnostic paysager obligatoire dans l'état initial des documents d'urbanisme, avec obligation d'exprimer une intention d'évolution paysagère dans le document de PADD ;
- demande de voir l'analyse paysagère prise comme base de réflexion dans les cartes communales, les PLU ou PLUi ;

- Avec les AVAP, le « P » de ZPPAUP a disparu : comment sont pris en compte les enjeux de paysage en milieu urbain ?
- Avoir des approches conceptuelles plutôt géo-systémiques pour les documents de planification, en particulier les SCoT ;
- Généraliser l'analyse paysagère avant-après, l'utilisation de photo-montages, etc. ;
- Imposer un paysagiste dans l'équipe PLU au delà d'un certain seuil (par exemple si le PLU prévoit « des zones AU supérieures à 5000m² » ;
- Promouvoir la rédaction de cahiers des charges conçus de manière à permettre une bonne prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme.

Formation

- Souhait presque unanime d'une formation au paysage des bureaux d'études chargés des documents de planification, pour lesquels la désignation d'équipes pluridisciplinaires est en outre très souhaitable ;
- Acculturation et formation de tous les agents État ainsi que ainsi que des techniciens territoriaux ;
- Formation aux logiques paysagères des services agriculture, trop ciblés sur la PAC ;
- Souhait très large d'acculturation du grand public, via les écoles, des expositions, etc. ;
- Souhait également quasi unanime de former et sensibiliser les élus : séminaires pour les élus au niveau départemental.

Politique des services centraux

Les attentes sont fortes vis-à-vis des services centraux. Elles portent essentiellement sur la politique nationale du paysage, sur l'animation, sur la communication et les données, sur la biodiversité. Nous les avons regroupées selon ces diverses thématiques, toujours sans porter de jugement :

Politique nationale du paysage

- Demande d'une meilleure visibilité de la politique paysage des services centraux ;
- Mieux répartir les rôles des services déconcentrés sur le paysage, entre DREAL et DDT(M) ;
- Politique incitative sur les plans de paysage, fixer des objectifs nationaux et locaux de qualité, diversité, valeur d'attractivité et qualité de vie du paysage. La Convention européenne du paysage ne suffit pas, il faut la décliner et l'appliquer au niveau national,
- Politique visant à responsabiliser les Collectivités locales sur les paysages « ordinaires » et réaffirmer l'État sur les paysages patrimoniaux ;
- Variante du précédent : dans le cadre de la décentralisation : valorisation des paysages du quotidien en responsabilisant les Collectivités (PLU, gestion d'éléments de paysage, publicité, etc.) L'État ferait la mise en cohérence en mettant en œuvre une politique paysagère, avec objectifs, moyens... ;
- Organiser la mise à disposition de moyens pour aider les Collectivités qui requalifient leurs paysages ou réalisent des actions de mise en valeur (FEDER ?) ;
- Promouvoir le paysage comme porte d'entrée et d'analyse du territoire ;
- Inciter les services à la transversalité de façon claire (directives plus nettes dans le domaine environnemental et agricole par exemple).

Animation

- Besoin d'une animation d'un réseau d'échanges national, de journées d'études avec des praticiens et des acteurs de territoires ;
- Souhait d'avoir « un interlocuteur DDT à la DGALN » sur les questions de paysage ;
- Diffuser les réflexions et travaux des grands paysagistes contemporains ;

- Organiser une rencontre nationale (1 fois par an ?) entre acteurs du paysage : confrontation des approches élus - État, sur la base des rapports annuels des paysagistes-conseils afin de mesurer l'action sur le terrain ;
- Besoin de méthodes (grille de lecture, bons exemples...) afin de pouvoir argumenter et dépassionner les débats locaux.

Communication - Gestion de données

- Pouvoir disposer de bases d'exemples et de bonnes pratiques ;
- « Améliorer l'intranet du MEDDE » ;
- Organiser une communication vis-à-vis du grand public, mais aussi de tous les acteurs (cf. plus haut) ;
- Regret du manque d'information au niveau local ;
- Accompagner et mettre en valeur au niveau national les initiatives des Collectivités locales (idée que tout ne vient pas de l'État).

Biodiversité

- Le paysage est un enjeu « à mettre dans la feuille de route des services biodiversité, des Missions Inter-services de l'Eau et de la Nature (MISEN) » ;
- Lien entre paysage et biodiversité, paysage et TVB à trouver et développer : un certain nombre de commentaires regrettent l'absence du paysage dans la TVB et attendent une méthode de prise en compte du paysage dans ce domaine.

Suggestions diverses

- Faire évoluer les atlas de paysage vers des outils opérationnels ;
- Promouvoir d'avantage les paysages banals façonnés par l'activité humaine ;
- Le paysage n'est pas assez vu comme une richesse ;
- Professionnaliser les métiers des agents en relation avec le paysage : ouvrir des concours administratifs aux paysagistes, aux urbanistes, financer les formations master pour les agents, valoriser la compétence plus que la mobilité.

3.3. Le questionnaire adressé aux DREAL

31-01-2013

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
Conseil général de l'environnement et du développement durable

Mission d'appui 2012-2013 sur la politique du paysage en France

Questionnaire
« Paysage »
à l'attention des
DREAL¹

Questionnaire à remplir par la personne responsable du service en charge des sites et du paysage à la DREAL, et à retourner pour le 8 mars 2013 :

. soit sous forme électronique, à l'adresse suivante :

jean-luc.cabrit@developpement-durable.gouv.fr ;

. soit sous forme papier à l'adresse suivante : Mission politique du paysage (à l'attention de M. Jean-Luc Cabrit), CGEDD 3ème Section / MEDDE, Tour Pascal B, 92055 La Défense cédex

DREAL

Région		Date	
Rédacteur (de la réponse au questionnaire)		Fonction	

1 - Domaine sites, paysage et publicité

1.1 – Organisation générale

Quel service est-il en charge de la politique des sites et du paysage ?

- Service eau / nature	
- Service aménagement	
- Autre service (lequel ?)	

1.2 - Moyens humains

1.2.1 - Les agents en charge du paysage (sites/paysage/publicité, hors paysagistes-conseils)

	A/A+	B	C
Nombre d'agents en charge de la politique sites/paysage/publicité (en ETP) ?			
Combien ont une formation initiale spécialisée (paysagiste, géographe, architecte...) ?			
Combien ont bénéficié d'une formation interne au paysage ⁷¹ (IFORE, CVRH, ENGREF, compagnonnage, autres... hors réunions annuelles spécifiques DGALN des inspecteurs des sites)			
Quelle durée moyenne de formation par agent depuis leur nomination, en jours ?			
Durée moyenne dans le poste, en années			

1.2.2 – Répartition des missions entre les agents

Comment êtes-vous organisés à la DREAL dans l'exercice des missions relatives au paysage (sites/paysage/publicité) ? (estimation sommaire, par exemple : un agent à temps plein sur les sites, plus un agent à X% sur les sites et à Y% sur le paysage, plus un agent à Z% sur la publicité...)

1.3 – Activité des agents sites/paysage/publicité, hors paysagistes-conseils, en % **global** estimé de l'activité du service :

	%
1.3.1 La communication et la formation (organisation d'expositions, journées du paysage, interventions publiques ou en interne, interventions en tant que formateur...)	

⁷¹ Le bureau des paysages et de la publicité de la DGALN a prévu de diffuser au printemps un questionnaire national spécifique sur les besoins en formation sur le paysage.

1.3.2 Les politiques de protection : sites classés (classement, gestion et police) , grands sites, AVAP...	
1.3.3 Les sites Unesco	
1.3.4 Le paysage du quotidien :	
1.3.4.1 La connaissance (atlas, observatoires photographiques...)	
1.3.4.2 Les outils de paysage (plans de paysage, chartes de paysage, documents de gestion, relations avec PNR ...)	
1.3.4.3 Le volet paysage des politiques sectorielles (avis sur PLU/SCoT et schémas divers, évaluation environnementale, ICPE...)	
1.3.4.4 La publicité	
Total	100%

1.4 - Paysagistes-conseils de l'État (PCE)

1.4.1 Combien y a-t-il de PCE à la DREAL ?	
1.4.2 Sont-ils à 2 jours de vacation par mois ou moins (précisez)	
1.4.3 Quelles sont leurs missions principales (avis, conseil, formation, communication, production...) ?	
1.4.4 Sur quels domaines interviennent-ils le plus ? Détaillez. Urbanisme planification Urbanisme ADS Nature Agriculture / Forêt (PAC, MAE...) Eau Littoral Montagne Autres : infra, etc.)	
1.4.5 Combien y a-t-il de PCE dans les DDT de la région ?	
1.4.6 Y a-t-il une animation formalisée de ces PCE (réunions périodiques, ...) ? Précisez.	

1.5 - Appuis externes

Faites-vous appel le cas échéant à des compétences du ministère extérieures à la DREAL (CERTU, CETE, Inspection générale, Services centraux...)	O/N Si oui, lesquelles ? Commentaires ?	
---	---	--

2 - Prise en compte du paysage à la DREAL dans les politiques sectorielles

2.1 - Comment estimez-vous la prise en compte du paysage dans les différentes politiques sectorielles de la DREAL ?

	modeste	partielle	bonne
Carrières			
Eau : SAGE/SDAGE			
Évaluation environnementale			
Infrastructures			
Nature (SRCE-TVB...)			
Risques			
SRCAE, ZDE, PC éoliens et énergies renouvelables			
Urbanisme (SCoT, PLU, Planif...)			
PNR			
Autres (précisez) :			

2.2 - Dans ces domaines, quelle est le type d'intervention du service en charge des sites et du paysage (avis, contribution, animation,...) ? Précisez.	
--	--

2.3 - Y a-t-il des compétences paysage dans d'autres services, hors paysagistes-conseils (évaluation environnementale, urbanisme-aménagement, etc.) ?	O/N Si oui, où ? Combien d'ETP ?	
---	--	--

2.4 - Avez-vous lancé des actions particulières sur un ou plusieurs de ces domaines ? (ex : guide du paysage dans les carrières, volet paysager du SRCE...)	O/N Si oui, lesquelles ? Commentaires ?	
2.5 - Existe-t-il un ou des réseaux internes ou gérés par la DREAL (animateurs SAGE, inspecteurs carrières ou ICPE, atelier urbanisme, développement durable...) où la question du paysage est abordée?	O/N Si oui, lesquels ? Commentaires ?	
2.6 - Avez-vous une stratégie de développement de la culture paysagère à la DREAL ?	O/N Si oui, laquelle ? Commentaires ?	

3 - Contexte régional ou interrégional

3.0 - Pouvez-vous citer les organismes (structures, collectivités, associations, syndicats, instituts, etc.) de votre région qui vous semblent avoir une action intéressante sur le paysage ?	
---	--

3.4 - Comment estimez-vous l'implication des différentes institutions sur le paysage quotidien ? :

	modeste	moyenne	bonne	Commentaires
Conseil régional				
Conseils généraux (en nombre. Par ex, sur 6 CG : modeste : 2, moyenne : 3, bonne : 1)				
CAUE (idem en nombre)				
PNR (idem en nombre)				
Autres (collectivité, communauté urbaine, agence d'urbanisme, EPCI, pays...)				
Associations				

3.2 - La DREAL anime-t-elle ou participe-t-elle à un réseau paysage régional (hors PCE) ? - Précisez (acteurs, modalités, objectifs...)	
3.3 - La DREAL a-t-elle une action paysage vis-à-vis des DDT ? - Précisez.	
3.4 - Organisez-vous des journées annuelles du paysage ? Sous quel format ?	
3.5 - Avez-vous sur le paysage des relations ou des actions communes avec d'autres régions, voire transfrontalières ?	
3.6 - La DREAL a-t-elle une politique paysagère plus affirmée sur certains secteurs à enjeux ? Sur certains domaines particuliers ? (TVB, urbanisme, littoral, montagne, rural/agricole.....) Précisez.	

4 – Commentaires

4.1 - Selon vous, comment améliorer la prise en compte du paysage ? dans quels domaines ?

4.2 - Quel peut être le rôle des services déconcentrés de l'État ? des services centraux ?

4.3 - Avez-vous des suggestions, des attentes particulières ?

3.5. Le questionnaire adressé aux DDT(M)

31-01-2013

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
Conseil général de l'environnement et du développement durable

Mission d'appui 2012-2013 sur la politique du paysage en France

Questionnaire
« Paysage »
à l'attention des
DDT(M)⁷²

Questionnaire à remplir et à retourner pour le 8 mars 2013 :

. soit sous forme électronique, à l'adresse suivante :

jean-luc.cabrit@developpement-durable.gouv.fr ;

*. soit sous forme papier à l'adresse suivante : Mission politique du
paysage*

*(à l'attention de M. Jean-Luc Cabrit), CGEDD 3ème Section / MEDDE,
Tour Pascal B, 92055 La Défense cédex*

DDT(M)

Département		Date	
Rédacteur (de la réponse au questionnaire)		Fonction	

⁷² Et DEAL pour Mayotte

1 - Les interventions de la DDT(M) sur le paysage

1.1 - Comment estimez-vous la prise en compte du paysage dans les différentes politiques sectorielles de la DDT(M) ?

	très modeste	partielle	bonne
Urbanisme planification (SCOT, PLU...)			
Application du droit des sols			
Aménagement et infrastructures			
Agriculture			
Forêt			
Nature - espaces naturels			
Milieux aquatiques			
Autres (préciser) :			

1.2 - Pouvez-vous apporter quelques détails sur les principales implications de la DDT(M) sur le paysage (et leur résultat) ?

-
-
-
-

1.3 - Pouvez-vous préciser les moyens humains consacrés au paysage à la DDT(M) (estimation ETP globale, compétences et formations mobilisées hors paysagistes-conseils) ?

-
-
-
-

1.4 - Paysagistes-conseils de l'État (PCE)

1.4.1 La DDTM bénéficie-t-elle des services d'un paysagiste-conseil ?	Oui - Non
1.4.2 A quel service est-il rattaché ?	
1.4.3 Si oui, combien de jours vacations par mois ?	

1.4.4 Sur quels domaines interviennent-ils le plus ? - Urbanisme planification, urbanisme ADS - Nature - espaces naturels - Agriculture / Forêt (PAC, MAE...) - Milieux aquatiques - Littoral, montagne - Autres...	
1.4.5 Quelle est la nature de leurs principales missions (avis, conseil, formation, communication, production...) ?	

1.5 - Appuis externes

Faites-vous appel le cas échéant à des compétences du ministère extérieures à la DDT(M) : DREAL, CERTU, CETE, Inspection générale, Services centraux... ?	
---	--

2 – Le contexte départemental

Des organismes de votre département (CAUE, PNR, collectivités, associations, syndicats, CDCEA, structures diverses...) vous semblent-ils avoir une action intéressante sur le paysage ? Lesquels et avec quels résultats (ou principales réalisations ?)	
Avec quelles structures travaillez-vous le plus sur le paysage ?	

3 - Suggestions particulières

3.1 - Selon vous, comment améliorer la prise en compte du paysage ? dans quels domaines ?

3.2 - Quel doit être le rôle des services déconcentrés de l'État ? des services centraux ?

--

3.3 - Avez-vous des suggestions ou attentes particulières ?

4. Liste des personnes rencontrées

Pour la compréhension de certains sigles utilisés, se reporter à l'annexe n°6

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
AMIOT	François	Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie (QV3), SDQV, DGALN	Chef du bureau	25/10/12
ADAMI	Pierre	DDT Côte d'Or	Chef du service préservation et aménagement de l'espace	20/02/13
ALLIOD	Claire	Association des Paysagistes-conseils de l'État	Présidente	14/02/13
AMBROISE	Régis	Mission paysage du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	Chargé de la mission	22/02/12
ANSART	Cédric	CERTU	Chargé d'études dans le département voirie - espace public	19/02/13
AUCLAIR	Frédéric	Syndicat des Architectes urbanistes de l'État	Président	19/04/13
AUDOUY	Michel	Fédération française du paysage (FFP)	Membre du bureau, secrétaire général	12/03/13
BELLEC	Philippe	CGEDD	Membre de la Mission d'inspection générale territoriale Bretagne-Pays de la Loire	17/04/12
BELLOUARD	François	DREAL Bourgogne	Chef du service du développement durable (climat, énergie, aménagement, évaluation)	21/02/13
BENZENET	Yvain	DREAL Midi-Pyrénées	Chargé de mission évaluation environnementale	21/03/13
BERGEAL	Catherine	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN, MEDDE)	Experte de haut niveau auprès du directeur général	29/01/13
BERLY	Frédéric	DREAL Midi-Pyrénées	Responsable de la division énergie	21/03/13
BIÈS -PÉRE	Henri	FNSEA	Président de la FRESEA Aquitaine et de la commission nationale de gestion des territoires	02/05/13
BOUILLON	Didier	Fédération française du paysage (FFP)	Président	12/03/13
BRILLET	Bernard	CGEDD	Membre permanent	19/06/12, 17/05/13
BROSSARD-LOTTIGIER	Sylvie	DREAL Midi-Pyrénées	Responsable de la division territoires, sites et paysages	20 et 21/03/13 13/11/13 (réunion téléphonique)

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CHAMPRES	Jérôme	CERTU	Chargé d'études dans le département environnement et systèmes d'information	19/02/13
CORNUAU	Pascale	DREAL Midi-Pyrénées	Chargée de mission paysage, territoire, sites (dont Plan Garonne)	21/03/13
CREUCHET	Bertrand	CGEDD	Membre permanent, coordinateur du collège paysages, espaces protégés et patrimoine	19/06/12 17/05/13
CROCHERIE	André	DREAL Midi-Pyrénées	Directeur régional	21/03/13
DELILEZ	Ariane	Fédération française du paysage (FFP)	Déléguée générale	12/03/13
DEXCIDIEUX	Laure	Bureau des paysages et de la publicité (QV1), SDQV, DHUP, DGALN (MEDDE)	Chef du bureau	20/01/12, 13/03/12 24/07/12, 17/10/12 07/12/12, 04/03/13 25/03/13
DOLLAT	Hugues	DREAL Bourgogne	Directeur adjoint	20 et 21/02/13
DUCHARD	Solange	Parc naturel régional Oise - Pays de France	Chargée de mission paysage	15/11/12
DUPUY-LYON	Stéphanie	Sous-direction de la qualité du cadre de vie, DGALN (MEDDE)	Sous-directrice	20/01/12 04/03/13
DURAND	Magdalena	DREAL Bourgogne	Chargée de mission stratégie régionale de la planification intercommunale	21/02/13
FORTIER KRIEGEL	Anne	École d'architecture de Lille CGEDD	Architecte-paysagiste professeur Membre permanent honoraire (déléguée du pôle paysage)	25/04/13
FRANCHI	Aurélie	Bureau des paysages et de la publicité (QV1), SDQV, DHUP, DGALN	Chargée de mission paysage	24/07/12 17/10/12
GARCIN	Marie-Laure	CGEDD	Secrétaire générale de la commission permanente des ressources naturelles	13/03/13
GARNIER	Jacques	CAUE de Saône-et-Loire	Directeur	20/02/13
GIORGIS	Sébastien	Association des Paysagistes-conseils de l'État	Membre du bureau (et président depuis avril 2013)	14/02/13
GIRARD	Pascal	DREAL Bourgogne	Adjoint au chef du service transports	21/02/13
GODILLON	Christian	DREAL Midi-Pyrénées	Chef du service transports, infrastructures et déplacements	20/03/13
GOMEL	Cyril	CGEDD Commune de Nouaillé-Maupertuis (Vienne)	Chargé de mission Conseiller municipal délégué à l'envir. et au développement durable	27/03/13

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GOURGUECHON	Bernard	CGEDD	Membre permanent honoraire	21/02/12, 18/06/12 10/09/12, 06/02/13 05/03/13 (communications)
GRAMMONT	Philippe	DREAL Midi-Pyrénées	Directeur adjoint	21/03/13
GUÉRINET	Jean-Philippe	DREAL Midi-Pyrénées	Chef du service territoires , aménagement, énergie et logement	20/03/13
GUILLAUMIN	Gérard	Direction de la recherche et de l'innovation du CGDD (MEDDE)	Chargé de mission paysage et développement durable	14/03/12
HELBERT	Yves	Fédération nationale des CAUE	Chargé de mission (dont paysage)	08/01/13
HOLLARD	Catherine	DREAL Midi-Pyrénées	Chargée de mission paysage, territoire, sites (dont publicité)	21/03/13
JARDIN	Isabelle	DREAL Midi-Pyrénées	Chargée de mission paysage, territoire, sites (dont études et projets, urbanisme)	20/03/13
KEMPF	Mathilde	Réseau paysage et urbanisme durable de Mairie-Conseils	Architecte-urbaniste	26/06/12
KRON-RAMIREZ	Corinne	DREAL Midi-Pyrénées	Chargée de mission paysage, territoire, sites	20/03/13
LABAUME	Philippe	Union régionale des CAUE Midi-Pyrénées	Directeur	21/03/13
LABBÉ-BOURDON	Estelle	DREAL Bourgogne	Chargée de mission pour l'évaluation environnementale	21/02/13
LABOUSS	Kristell	FNSEA	Chargée d'études biodiversité	02/05/13
LAGADEC	Armelle	Réseau paysage et urbanisme durable de Mairie-Conseils	architecte-urbaniste	26/06/12
LAGAUTERIE	Philippe	CGEDD	Membre permanent	15/05/13
LAURET	Anise	CVRH Ile-de-France	Chef de projet formation	22/02/13
LAVOUX	Thierry	CGEDD	Membre permanent	19/02/14 06/03/14
LECOMTE	Alain	CGEDD	Président de la 3ème Section, superviseur de la présente mission	06/12/11, 11/05/12 19/06/12, 23/10/12 17/05/13
LEDAY-JACQUET	Aude	Bureau des paysages et de la publicité (QV1), SDQV, DHUP, DGALN	Adjointe au chef du bureau	24/07/12 17/10/12
LÉHIMAS	Pierre	DDT Haute-Garonne	Adjoint au chef de service territorial sud	20/03/13
LEHOUX	Gérard	CGEDD	Membre permanent	16/05/13
LETESSIER	Laure	Sous-direction des espaces naturels, DEB, DGALN (MEDDE)	Chargée de mission trame verte et bleue (aspects juridiques)	03/04/13
LINARD	Jean-Luc	DDT Côte d'Or	Directeur	20/02/13

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LUGINBUHL	Yves	CNRS (Laboratoire LADYSS)	Directeur de recherche émérite (ancien directeur du LADYSS et président de comités scientifiques)	25/04/13
MARCEL	Odile	Association La Compagnie du paysage	Professeur des Universités, philosophe, écrivain et présidente de l'association	12/04/12
MATTEI	Marie-Flore	Plan urbanisme construction architecture (MEDDE)	Chargée de mission - Rédactrice des annales de la recherche urbaine et secrétaire du conseil scientifique	17/04/13
MÉNIGOZ	Virginie	DREAL Bourgogne	Chef du groupe aménagement durable et évaluation environnementale	21/02/13
ORSINI	Amandine	Commissariat général au développement durable (MEDDE)	Chargée de mission au bureau infrastructures, transports et aménagement	05/02/13
PESEUX	Jean-Yves	DREAL Midi-Pyrénées	Chargé de mission paysage, territoire, sites	20/03/13
PIVETEAU	Vincent	École nationale supérieure du paysage de Versailles	Directeur	16/02/12
PONS	Jean-Louis	Commissariat général au développement durable (MEDDE)	Responsable de la mission nationale véloroutes voies vertes	22/01/13
PRIEUR	Michel	Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges Centre international de droit comparé de l'environnement	Doyen honoraire Président	15/03/13
PROVOST	Sylvain	Association des inspecteurs des sites	Président	23/01/13 (réunion téléphonique)
REBEILLÉ- BORGELLA	Emmanuel	CGEDD	Membre permanent	19/06/12 17/05/13
REY	Jean-Louis	DREAL Midi-Pyrénées	Chargé de mission paysage, territoire, sites	20/03/13
RICLET	Erwin	Commissariat général au développement durable (MEDDE)	Chargé de mission agendas 21 – outils et méthodes	22/01/13
RIPPINGER	Virginie	Association des ingénieurs territoriaux de France	Membre du groupe technique national urbanisme	16/05/13
ROY	Catherine	Service des affaires générales et de la performance, DGALN	Chef du bureau des études	22/02/13
RUIZ	José	Sous-direction des espaces naturels, DEB, DGALN (MEDDE)	Sous-directeur	03/04/13
SALAMBEHERE	Jean-Pascal	DREAL Midi-Pyrénées	Chargé de mission paysage, territoire, sites	20/03/13

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
SALLES	Élodie	Sous-direction des espaces naturels, DEB, DGALN (MEDDE)	Chargée de mission trame verte et bleue (méthodologie, SRCE)	03/04/13
SCHMIT	Philippe	CGEDD	Membre permanent, co-animateur du collège aménagement, urba., habitat, mobilité	18/02/13 04/03/13
SCHMITT	Isabelle	DDT Côte d'Or	Responsable de la mission paysage et publicité	20/02/13
SÉJALON	Sophie	Parc naturel régional des Pyrénées Ariégeoises	Directrice adjointe	21/03/13
SENNA	Philippe	Commissariat général au développement durable (MEDDE)	Chargé de mission agendas 21 et villes durables	22/01/13
SOUFFLET	Élise	Bureau des paysages et de la publicité (QV1), SDQV, DGALN	Chargée de mission paysage	12/09/11 20/01/12 13/03/12
STEINFELDER	Mauricette	CGEDD	Membre permanent	13/06/12 14/05/13
TACQUARD	François	SARL D.A.T. Conseils (Haut-Rhin)	Gérant	15/11/12
TACQUARD	Georgette	SARL D.A.T. Conseils (Haut-Rhin)	Chargée d'études	15/11/12
THOMAS	Philippe	DREAL Midi-Pyrénées DDT Haute-Garonne	Paysagiste-conseil	21/03/13
TOULET	Isabelle	Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne	Chargée de mission paysage	21/03/13
TRICAUD	Pierre-Marie	Fédération française du paysage (FFP)	Paysagiste - Vice-président	12/03/13
TROUVAT	Philippe	Commissariat général au développement durable (MEDDE)	Adjoint au sous-directeur de l'intégr. des démarches de dév.. durable dans les politiques publiques	22/01/13
VACHEROT	Laurence	Agence Latitude Nord (Val-de-Marne)	Paysagiste	26/03/13
VERRY	Pierre	DREAL Bourgogne	Inspecteur des sites	20 et 21/02/13
VICQ-THÉPOT	Nathalie	Bureau des sites et espaces protégés (QV1), SDQV, DGALN	Chargée de mission « grands sites de France »	21/03/12
VILLOT	Marie	Bureau des paysages et de la publicité (QV1), SDQV, DHUP, DGALN	Chargée de mission paysage	20/01/12, 13/03/12 24/07/12, 17/10/12 07/12/12, 25/03/13
VIVIER	Pascal	DDT Haute-Garonne	Chef du service prospective et stratégie	20/03/13
VOURC'H	Anne	Réseau des grands sites de France	Directrice	22/03/12
WEICK	Pierre	Fédération des parcs naturels régionaux de France	Directeur	29/01/13
WELCOMME	Bernard	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (MAAF)	Membre permanent	15/06/12

5. Remerciements

Les membres de la mission remercient l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, pour le temps qu'ils leur ont consacré et l'intérêt des échanges. Des remerciements particuliers sont adressés aux DREAL de Bourgogne et de Midi-Pyrénées pour l'accueil qu'ils ont réservé à la mission lors de ses déplacements en région et pour la préparation des programmes de rendez-vous. L'ensemble des DREAL et des DDT est également remercié pour les réponses détaillées apportées aux questionnaires transmis.

Parmi les ouvrages consultés par la mission et qui ont également contribué au contenu du rapport, quelques-uns seulement ont pu être cités, généralement en note de bas de page, lorsque la référence au texte apparaissait comme étant la plus significative. La mission souligne à cette occasion la richesse des réflexions et des textes publiés sur le thème du paysage.

Concernant la rédaction même du rapport, des remerciements particuliers sont adressés à Alain Lecomte, Thierry Lavoux, Emmanuel Rébeillé-Borgella et Bernard Brillet pour leurs précieux conseils.

6. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
Ae	Autorité environnementale
CAUE	Conseil de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement (départemental)
CEREMA	Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (MEDDE)
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement (MEDDE)
CGDD	Commissariat général au développement durable (MEDDE)
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable (MEDDE)
CNFPT	Centre national de formation de la fonction publique territoriale
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
CVRH	Centre de valorisation des ressources humaines
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (dans les DOM)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (MEDDE)
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (MEDDE)
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
FNSAFER	Fédération nationale des SAFER
FFP	Fédération française du paysage
IFORE	Institut de formation de l'environnement (MEDDE)
ITPE	Ingénieur des travaux publics de l'État
ITTECOP	Infrastructures de transport terrestre, paysages et écosystèmes (programme de recherches du MEDDE)
LADYSS	Laboratoire des dynamiques sociales et de recomposition des espaces (Unité mixte de recherche du CNRS travaillant particulièrement sur le paysage)
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MLET	Ministère du logement et de l'égalité des territoires
PDD	Paysage et développement durable (programme de recherches du MEDDE)

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
PUCA	Plan urbanisme, construction et architecture (service interministériel attaché au MEDDE et au METL et placé auprès de la DGALN)
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDQV	Sous-direction de la qualité du cadre de vie (DGALN, MEDDE)
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique (trame verte et bleue)
STAP	Service territorial de l'architecture et du patrimoine (Ministère en charge de la culture)

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**
**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**
7e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

