



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 10 octobre 2002

T-FLOR 2 (2002) 21

**CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE
– Convention de Florence –**

***DEUXIÈME CONFÉRENCE
DES ÉTATS CONTRACTANTS ET SIGNATAIRES
DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE***

*Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg
28-29 novembre 2002
Salle 11*

Thème 2

**IDENTIFICATION, QUALIFICATION DU PAYSAGE
ET OBJECTIFS DE QUALITE PAYSAGERE, EN TIRANT PARTI
DES RESSOURCES CULTURELLES ET NATURELLES**

par le Professeur Yves LUGINBÜHL
Expert auprès du Conseil de l'Europe

*Document du Secrétariat Général
préparé par la Division de l'aménagement du territoire, de la coopération et de l'assistance techniques*

Les Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage sont invités à examiner le présent rapport en vue de formuler des conclusions générales.

INTRODUCTION

L'objectif du présent rapport consiste à proposer des éléments de réflexion et de méthode en vue de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage. Il porte sur l'un des thèmes essentiels que la Convention souligne dans son article 6 – Mesures particulières – qui précise les modalités d'identification et de qualification des paysages et d'élaboration des objectifs de qualité paysagère :

« Article 6. Mesures particulières :

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. »

Les modalités d'identification et de qualification des paysages, d'élaboration des objectifs de qualité paysagère ont déjà fait l'objet de débats et de propositions à l'occasion de plusieurs manifestations organisées par le Secrétariat du Conseil de l'Europe : la Première Conférence des États contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, qui s'est tenue à Strasbourg les 22 et 23 novembre 2001 (T-FLOR 1 (2001) 19), et les Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, qui ont eu lieu à Strasbourg les 23 et 24 mai 2002 (T-FLOR 2 (2002) 18). Lors de ces réunions, des propositions et des réflexions ont été apportées par les divers représentants des États membres du Conseil de l'Europe et par les experts ou spécialistes qui les accompagnaient, ou qui étaient mandatés par le Conseil de l'Europe. C'est sur la base de ces apports et réflexions, et également sur celle de travaux émanant d'organismes de recherche ou techniques que le présent rapport est réalisé.

Ce rapport est organisé selon le plan suivant :

- Une première partie rappelle le cadre politique dans lequel la mise en œuvre de la Convention européenne est appliquée et fait état des réflexions qui ont pu être avancées à propos des termes d'identification, de qualification des paysages, d'élaboration des objectifs de qualité paysagère, de ressources naturelles et de ressources culturelles.
- Une seconde partie rassemble les éléments de méthodes proposées ou existantes pour la mise en œuvre de la convention, à propos de ces objectifs d'identification, de qualification des paysages et d'élaboration des objectifs de qualité paysagère.
- Une troisième partie conclusive est consacrée à des propositions générales faites au Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention.

I. IDENTIFIER, QUALIFIER LES PAYSAGES, ELABORER DES OBJECTIFS DE QUALITE PAYSAGERE : UN CADRE POLITIQUE NOUVEAU

L'identification et la qualification des paysages, l'élaboration d'objectifs de qualité paysagère ont depuis plusieurs décennies fait partie des tâches que les pouvoirs publics se sont fixées dans le cadre des politiques de protection des paysages et plus récemment dans celui des politiques d'aménagement des territoires. La Convention européenne du paysage apporte cependant un contexte politique nouveau. Celui-ci, qui est défini par les grands principes du Conseil de l'Europe, précise en effet que ces tâches doivent être accomplies d'une part dans le cadre de l'exercice de la démocratie et d'autre part qu'elles doivent contribuer au développement durable, c'est-à-dire à la reproduction dans le temps long et à un accès et un partage équitables des ressources naturelles.

Dès lors, identifier et qualifier les paysages ou élaborer des objectifs de qualité paysagère ne peuvent plus s'effectuer selon les méthodes qui avaient cours lorsque l'on considérait que les paysages étaient les paysages exceptionnels et les plus pittoresques. Aujourd'hui, l'enjeu est d'un tout autre ordre : la Convention européenne précise bien dans son champ d'application (article 2) qu'elle 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 ». C'est donc bien l'ensemble des paysages qui est concerné, qu'ils soient exceptionnels ou qu'ils soient les paysages quotidiens des populations, ceux que celles-ci côtoient autour de leur lieu de vie, dans leurs déplacements journaliers ou qu'elles transforment par leurs activités.

Par ailleurs, l'exercice de la démocratie intègre les modalités d'identification et de qualification des paysages ou d'élaboration des objectifs de qualité paysagère, dans la mesure où il est désormais acquis que tous les paysages ne recouvrent pas les mêmes significations pour tous et qu'à chaque paysage correspondent des valeurs attribuées par les uns et par les autres qui ne partagent pas les mêmes aspirations ; il s'agit d'un enjeu essentiel qui suppose l'acceptation des différences et l'écoute de l'autre dans ce qu'il de singulier et de commun.

D'autre part, la nécessité d'inscrire la mise en œuvre de la Convention dans le cadre du développement durable entraîne des conséquences sur le champ des compétences et des connaissances qui doivent être mobilisées. Il ne s'agit plus seulement de produire des connaissances qui appartiennent au seul champ des formes paysagères – comme cela a été le cas pendant longtemps – et de les mobiliser pour l'action, mais également de rassembler les éléments de compréhension du fonctionnement tant social, économique qu'écologique des paysages, et donc de réunir ce qui permet de comprendre la complexité des processus qui participent à la production des paysages pour les mettre à la disposition des modalités de l'action politique, c'est-à-dire de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages. Mais il ne s'agit pas de confondre ici le fonctionnement du paysage avec celui des processus écologiques. Le paysage s'entend ici au sens de la définition qu'en donne la Convention européenne du paysage dans son article 1, c'est-à-dire « 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 se rapproche donc ici du cadre de vie, mais ne lui est pas totalement assimilable. Les méthodes d'identification et de qualification des paysages prendront donc en compte, certes, les processus écologiques mais également les processus sociaux, culturels et économiques qui participent à leur production et à leurs évolutions et entrent en jeu dans leur perception.

Ces préalables étant posés, il s'agit désormais de préciser ce que l'on entend par identification, qualification des paysages, élaboration des objectifs de qualité paysagère, ressources culturelles et ressources naturelles, termes qui figurent dans la formulation même du titre du rapport.

1. Identification

Identifier un objet signifie en préciser les caractères distinctifs. Identifier les paysages signifie donc de se livrer à une opération consistant à les observer et les examiner en vue de les définir à travers l'ensemble de leurs divers caractères distinctifs. La première tâche à accomplir consiste ainsi à définir les contours et à préciser les caractères internes des différents types de paysages compris dans un espace donné, donc à délimiter l'espace porteur d'un ou plusieurs types de paysages et les caractériser à la fois dans leur

état au moment de leur identification et dans leur dynamique, c'est-à-dire en précisant les processus d'évolution qui les affectent. Ce travail s'est fait jusqu'à présent selon les critères de la géographie classique qui reposaient sur l'analyse de caractéristiques homogènes et permettant d'affirmer que l'espace présentant des caractères identiques d'aspect, de forme ou de composition était porteur d'un certain type de paysage. Depuis une vingtaine d'années cependant, la recherche a innové et mis au point de nouveaux critères d'identification et de qualification qui ont été éprouvés lors d'expériences diverses et qui ont pu montrer leur caractère opératoire. Elle a en effet cherché à valoriser la polysémie du terme paysage qui ne permet pas de rester dans un mode unique d'identification et de caractérisation du paysage, mais qui demande que d'autres modes soient mis en œuvre. La Convention européenne du paysage, dans ses divers principes, met en œuvre ces divers critères, au titre de la reconnaissance des cultures spécifiques des régions européennes et de la nécessaire participation des populations concernées.

La seconde question qui se pose est celle de l'échelle. Il est admis que les paysages peuvent être examinés à plusieurs échelles ; certains pays ont élaboré des cartes des paysages à l'échelle de leur territoire national, mais il est également possible d'identifier des paysages à l'échelle d'un territoire restreint, celui d'une commune, par exemple. Si les méthodes peuvent rester fondées par des principes identiques, la précision requise ne sera pas la même et plus l'échelle sera grande (et donc le territoire restreint), plus la précision sera exigeante ; en particulier, plus la connaissance des valeurs attribuées par les populations concernées sera essentielle afin de prendre en compte les enjeux de l'aménagement du territoire étudié.

La troisième question est celle des compétences des « opérateurs », c'est-à-dire des acteurs qui auront pour tâche de procéder à cette identification. Si, de coutume, ce sont essentiellement des spécialistes qui procèdent à ces tâches d'identification, la Convention européenne du paysage précise que les populations concernées devront prendre part à l'ensemble des tâches que suppose sa mise en œuvre. Il est donc nécessaire que ces populations concernées participent désormais à cette tâche d'identification des paysages, ce qui peut garantir, de leur part, une meilleure appropriation des définitions et caractérisations des paysages qui seront élaborées, car elles pourront s'y reconnaître.

2. Qualification

La question de la qualification est fortement discutée par la communauté scientifique qui se consacre à l'étude des paysages. Elle repose sur la discutable valeur attribuée à un paysage et qui dépend essentiellement du statut des acteurs qui définissent cette valeur. C'est surtout la valeur esthétique qui est en cause et qui peut varier selon la position sociale de ces acteurs. Le débat est désormais différent, car comme il a été précisé auparavant, il est admis que la valeur d'un paysage peut dépendre des individus et la question s'est maintenant transformée en passant de celle d'une valeur intrinsèque d'un paysage à celle d'une valeur relative par rapport aux individus concernés. On admet aujourd'hui qu'il est nécessaire de préciser quel est ou quels sont les acteurs qui affirment la valeur d'un paysage.

Il est possible, pour certains, de détourner cette question en assimilant la qualification d'un paysage à la détermination de ses caractères. C'est en effet une position qui est apparue lors des débats de l'un des Ateliers des 23 et 24 mai à Strasbourg. Cette position signifie qu'un paysage n'a pas de valeur en soi, mais que ce sont les caractères du paysage qui permettent de le qualifier. Elle permet d'éviter la hiérarchie des paysages qui pose évidemment un problème difficile renvoyant à la subjectivité du jugement. Parmi les protagonistes de cette position, certains défendent l'idée que la qualification d'un paysage peut être énoncée selon le degré de transformation qu'il subit ou le degré de pression de transformation auquel il est exposé. Ce degré revient à une forme de hiérarchie qui s'établirait depuis le paysage le plus stable jusqu'au paysage le plus transformé, à partir d'un état initial qui serait l'état constaté lors de l'observation. Cette position aboutit à une classification qualitative des paysages : paysage stable, paysage soumis à une pression peu importante, paysage soumis à une forte pression. Bien évidemment cette méthode est confrontée à la difficulté d'attribuer une valeur à ces trois états, qui dépendent en fait de jugements de valeurs, car il serait possible en effet d'estimer que le paysage soumis à une forte pression est en voie de dégradation. On serait alors revenu à la question initiale. Il semble en tout cas que la position des participants aux ateliers se détermine vers le refus d'une hiérarchie des paysages mais que c'est sur la base de la connaissance de la valeur ou des valeurs attribuées par les acteurs concernés et en particulier par les populations que la qualification puisse être établie, quelle que soit la méthode utilisée.

Enfin, il est apparu, lors des discussions des Ateliers, que la qualification d'un paysage ne serait possible que grâce à la détermination de ses valeurs et non de sa valeur, positions qui sont en effet très différentes. Un paysage peut effectivement se voir attribuer plusieurs valeurs ou plusieurs types de valeurs : valeurs utilitaires, valeurs esthétiques, valeurs symboliques, etc., attribuées de manières différentes selon les individus ou les groupes d'acteurs. Par exemple, un même paysage agricole peut présenter des valeurs utilitaires et symboliques pour un groupe d'agriculteurs et des valeurs esthétiques pour un groupe de non agriculteurs. La qualification d'un paysage serait alors considérée comme un processus complexe, où un ensemble de valeurs se confrontent, s'additionnent ou se complètent, et la tâche qui a pour objectif de définir la qualité d'un paysage consisterait alors à faire la part de ces valeurs différentielles attribuées par tel ou tel groupe d'acteurs, par rapport aux enjeux de sa transformation.

3. Objectifs de qualité paysagère

Le rapport explicatif de la Convention européenne du paysage avance qu'un « *objectif de qualité paysagère consiste, pour un paysage particulier, après qu'il a été identifié et qualifié, à énoncer précisément les caractéristiques que les populations locales concernées souhaitent voir reconnaître pour leur cadre de vie* ».

Par ailleurs il précise que les Parties sont engagées « *à définir pour les paysages identifiés et qualifiés des objectifs de qualité paysagère, ce en consultant la population concernée. Préalablement à l'adoption de toute mesure pour la protection, la gestion et l'aménagement d'un paysage, il est essentiel de donner au public une définition claire des objectifs à atteindre. Ceux-ci doivent être définis, exposés et publiés par l'autorité compétente, après consultation du public et prise en compte de tous les intérêts pertinents. Les objectifs peuvent être fixés dans le cadre plus général d'une politique poursuivie par les collectivités territoriales ou centrales concernées. La définition des objectifs doit exposer clairement les caractéristiques et qualités particulières du paysage en question, l'idée générale de la politique concernant ce paysage, les éléments spécifiques du paysage visés par la protection, la gestion ou l'aménagement et ensuite indiquer quels sont les instruments que l'on entend utiliser pour atteindre les objectifs fixés* ».

L'élaboration des objectifs de qualité paysagère est donc une tâche complexe constituant un moment décisif du passage de la mobilisation des connaissances à l'action. Elle a pour but à la fois de prévenir et d'anticiper sur l'avenir dans la longue durée en consultant les populations concernées. Cette question a finalement été peu discutée lors des réunions précédentes, mais il semble qu'il y ait un accord général pour affirmer :

- que l'élaboration des objectifs de qualité paysagère ne peut s'abstraire de la connaissance des faits, c'est-à-dire des dynamiques qui sont en cours et qui transforment les paysages ;
- que cette élaboration ne peut être réalisée que dans la volonté et le souci de prévoir la mise en cohérence de l'anticipation sur un paysage futur avec le système de valeurs attribuées aux paysages ; cette mise en cohérence doit cependant tenir compte des évolutions que ne manquera pas de subir ce système de valeurs ;
- que l'action doit s'inscrire dans le principe de l'équité sociale, c'est-à-dire dans le respect de l'accès et de l'usage socialement partagé des ressources naturelles et culturelles.

4. Ressources culturelles et naturelles

Selon les pays, les ressources culturelles et naturelles peuvent être ou non dissociées. Elles sont ci-après présentées séparément, sachant que les ressources naturelles peuvent être également considérées comme des ressources culturelles en raison des valeurs symboliques ou esthétiques que les sociétés leur attribuent.

4.1. Ressources culturelles

Si cette expression n'a pas fait l'objet de débat important lors des réunions évoquées précédemment, il est essentiel de rappeler que les ressources culturelles ne sont pas uniquement les éléments du paysage qui

font habituellement l'objet d'une reconnaissance sociale partagée et qui ont souvent été protégés au titre de cette valeur, comme les monuments civils, religieux et militaires. En effet, dans les divers pays européens, le sens attribué à ces ressources comme patrimoine culturel s'est étendu à d'autres éléments qui contribuent à constituer les traces tant matérielles qu'immatérielles des cultures nationales ou locales. Il sera donc nécessaire de les identifier dans la phase d'identification et de qualification des paysages afin de les compter comme éléments fondamentaux à intégrer dans les mesures d'action. Les cultures locales auront un intérêt particulier dans la mesure où les objectifs de qualité paysagère intégreront les aspirations des populations concernées.

Au rang de ces éléments, on pourra penser aux éléments matériels que représentent les constructions vernaculaires ou non vouées soit à l'habitat, soit à un usage agricole, soit à un usage industriel ou artisanal, soit à un usage de communication, soit encore à ces divers usages mêlés dans un même bâtiment. On pourra penser également aux éléments immatériels comme les savoir-faire locaux, les techniques singulières utilisées dans une activité de production, certaines croyances, etc., qui ont pris forme dans le paysage.

4.2. Ressources naturelles

De même que pour les ressources culturelles, les débats des réunions évoquées n'ont pas expressément abordé la question de la définition des ressources naturelles, qui semblent encore mieux définies que les premières. La question fondamentale qui se pose à l'égard des ressources naturelles est celle de leur reproductibilité. En effet, la nécessité du développement durable impose que les décisions d'action, c'est-à-dire de gestion, de protection ou d'aménagement des paysages, aient la capacité à assurer la reproduction dans le temps long de ses ressources naturelles, pour un usage futur, mais éventuellement hypothétique. Une ressource non usitée à une période, et en particulier au moment où s'effectuent les études d'identification et de qualification des paysages ou d'élaboration des objectifs de qualité paysagère, peut présenter, ultérieurement, un intérêt pour une période future, mais que la société ne connaît pas encore. Il sera donc nécessaire de ne pas négliger les ressources naturelles qui, apparemment, au moment des prises de décision, ne présentent pas un usage économique, symbolique ou culturel évident, et de poser la question de leur intérêt pour l'avenir. Bien évidemment, cet usage futur ne peut être envisagé avec certitude, mais il sera essentiel d'en faire l'hypothèse.

La seconde grande question que pose la prise en compte des ressources naturelles est celle de leur accès et de leur partage équitables. Tout objectif devra ainsi examiner les conditions dans lesquelles les divers groupes sociaux composant la population auront à la fois un accès et pourront se partager, dans un usage individuel ou collectif, ces ressources naturelles. Il est possible de penser à l'eau, mais également au sol et aux ressources minérales, à la flore ou à la faune, ressources dont l'exploitation raisonnée et économe contribue à la composition des paysages, au cadre de vie des populations et à leur bien-être.

En définitive, c'est bien cet objectif de la contribution au bien-être social auquel l'ensemble des tâches envisagées dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage qui est visé. Ce n'est pas le paysage en tant qu'objet que la Convention cherche à gérer, protéger ou à aménager en vue de son amélioration, mais le paysage en tant qu'il est composante complexe du cadre de vie des populations européennes et qu'à ce titre, il contribue à leur bien-être.

II. IDENTIFIER, QUALIFIER LES PAYSAGES, ELABORER DES OBJECTIFS DE QUALITE PAYSAGERE : DES METHODES EFFICIENTES ET NOVATRICES.

Dans les exposés et débats réalisés lors des diverses réunions organisées par le Secrétariat du Conseil de l'Europe, de nombreuses propositions méthodologiques ont été avancées sur le thème de l'identification, de la qualification des paysages et de l'élaboration des objectifs de qualité paysagère. Le présent rapport présente l'essentiel de ces réflexions en cherchant cependant à aller plus loin et évoquer les méthodes qui se sont développées par ailleurs dans les milieux scientifiques et techniques. Il est cependant illusoire d'imaginer faire un recensement exhaustif de l'ensemble des méthodes utilisées pour identifier et qualifier les paysages dans les divers pays membres du Conseil de l'Europe (et même au-delà) lors de ces réunions. La question du paysage s'est tellement développée partout en Europe qu'il serait présomptueux de prétendre à l'exhaustivité des méthodes.

1. Méthodes d'identification et de qualification des paysages

On ne distinguera pas ici les méthodes d'identification et les méthodes de qualification, car ainsi que l'on a pu le préciser, certains spécialistes considèrent que la qualification et l'identification relèvent d'une même opération. La distinction entre identification et qualification se fera selon les méthodes employées. Les questions qui ont été abordées dans les réunions du Conseil de l'Europe et qui sont effectivement en débat dans la communauté scientifique et la communauté des praticiens concernent d'une part le moment de réalisation de l'identification et de la qualification des paysages et d'autre part les méthodes utilisées, et notamment les sources de connaissance à mobiliser

1.1. Le moment de l'identification et de qualification des paysages

Cette question peut paraître incongrue par rapport à l'intérêt même de la tâche à réaliser. Elle est pourtant en débat, car elle renvoie à l'articulation entre opérations d'identification et de qualification des paysages et l'action, c'est-à-dire les opérations de gestion, de protection ou d'aménagement des paysages. Certains techniciens estiment que les deux types d'opérations doivent être simultanées ou enchaînées, c'est-à-dire que l'identification et la qualification ne peuvent se faire qu'en préalable à des opérations d'aménagement ou de protection ; d'autres pensent que le premier type d'opération peut être réalisé de manière autonome par rapport à la seconde, contribuant ainsi à procurer une base de connaissances des paysages utilisables par l'ensemble des acteurs, qu'ils soient des acteurs politiques, scientifiques ou techniciens. C'est d'ailleurs cette solution qui est désormais mise en œuvre dans plusieurs pays (France, Espagne, Angleterre, Norvège notamment) à travers les « atlas de paysage », sortes d'état des lieux réunissant des connaissances sur les différents types de paysages et sur leurs dynamiques.

Il semble que l'on pourrait s'orienter vers la réalisation d'état des lieux (assimilables à des atlas) à plusieurs échelles (nationale, régionale, locale), qui constitueraient des bases de données organisées, spatialisées et illustrées, où les différents types de paysages présents et délimités seraient caractérisés par divers critères. Ces « atlas de paysage » ou bases de données paysagères seraient mis à la disposition des acteurs de l'aménagement, et des populations concernées, après un travail de validation ou d'enquêtes publiques destinées à faciliter leur appropriation par ces acteurs.

Cette construction d'état des lieux permettrait aux experts techniciens de puiser les connaissances dont ils auront besoin lors de leurs travaux d'élaboration d'objectifs de qualité paysagère et de plans d'aménagement paysagers. Il s'avère précisément que certains de ces experts techniciens déplorent que le temps qu'ils passent à rechercher les connaissances nécessaires à leur travail est utilisé aux dépens des phases d'action. C'est un argument qui milite pour la réalisation de ces atlas de paysage ou bases de données paysagères.

1.2. Les méthodes

1.2.1. La question de l'échelle

Les diverses expériences exposées dans les réunions du Conseil de l'Europe mettent en lumière la diversité des échelles : plusieurs pays européens ont réalisé des travaux à l'échelle nationale, comme le Royaume-Uni, la Norvège, l'Espagne, le Portugal, la Slovénie, notamment. D'autres se sont engagés vers des travaux à des échelles plus petites, régionales ou locales, comme la France ou la Belgique. Un travail d'identification et de qualification des paysages réalisé à l'échelle nationale n'empêche pas de descendre dans les échelles et conduire à un état des lieux par échelles emboîtées.

La Norvège par exemple a identifié 45 régions paysagères, 444 sous-régions, et 276 paysages culturels. Le Royaume-Uni a fait de même en procédant par échelles emboîtées simultanées. Il est donc clair qu'il n'y a pas d'échelle privilégiée a priori, mais que c'est également en fonction des objectifs que l'échelle devra être déterminée.

1.2.2. *Les méthodes dites objectives d'identification de l'état des paysages*

Elles sont mises en œuvre depuis longtemps et notamment par la géographie qui a été la discipline la plus orientée vers l'identification et la caractérisation des paysages. Ces méthodes reposent sur la délimitation d'aires ou d'espaces porteurs de paysages considérés comme homogènes du point de vue de leur composition. Ces aires ont été le plus souvent dénommées « unités de paysage », parfois et plus rarement « entités de paysage » ou encore, et plus rarement encore « unités d'ambiance paysagères ».

L'identification des limites de ces unités de paysage se fait selon des méthodes variées et le plus souvent complémentaires :

a) Observation du terrain

Celle-ci ne peut se faire avec précision qu'à une grande échelle. Elle a le mérite de permettre de saisir les nuances et les aspects des paysages traversés par le regard au sol.

b) Utilisation des données cartographiques

– la cartographie existante qu'elle soit topographique, géologique, hydrologique, que ce soient des cartes de la végétation, etc. ;

– utilisation des photographies aériennes : elle permet de saisir les continuités et discontinuités et la composition des paysages, le parcellaire, de localiser les éléments construits ou végétaux. Ces photographies aériennes peuvent être en couleur normale ou en couleur infra-rouge de manière à distinguer la végétation feuillue ou la végétation de conifères, notamment et certains éléments de l'occupation du sol qui présentent des températures de couleur différentes ;

– les photographies par satellites et en particulier la couverture issue de la base de données Corine Land Use Cover qui permet de distinguer des ensembles spatiaux homogènes par leur composition.

A cet égard, un débat a toujours lieu sur la pertinence des images aériennes pour l'identification et la qualification des paysages. Certains spécialistes estiment que la photographie aérienne ne représente pas une photographie de paysage, en raison de la prise de vue zénithale. Il semble que l'on puisse en finir avec cette position. On peut en effet considérer que si la prise de vue zénithale ne rend pas compte de l'aspect visuel d'un paysage au sens habituel, c'est-à-dire celui où il est entendu dans le sens commun, elle permet de généraliser les observations faites au sol.

c) Utilisation des données statistiques et d'indicateurs divers

Les données statistiques chiffrées permettent de rendre compte de distributions spatiales qui peuvent avoir un sens pour la compréhension des paysages ; par exemple, la densité de population qui est un indicateur de la présence de constructions ; ou la densité des surfaces de prairies qui apparaît dans certains recensements et qui peut rendre compte d'un aspect plus ou moins verdoyant du paysage.

De même que pour la photographie aérienne, l'utilisation des indicateurs chiffrés ne doit pas être considérée comme directement pertinente pour les paysages. C'est l'interprétation qui peut en être faite par rapport à un état du paysage donné et déjà évalué par l'observation de terrain ou la cartographie qui peut permettre de préciser cet état. La question des indicateurs mérite d'ailleurs d'être approfondie vers la prise en compte de données significatives de la demande sociale à l'égard de paysages particuliers. Le taux de résidences secondaires dans certaines régions peut en effet être interprété comme un phénomène d'attractivité pour des paysages particuliers. Mais il convient d'être très prudent dans l'utilisation de ces données chiffrées. Si l'on prend le même exemple des résidences secondaires, il peut être à la fois significatif d'un attrait social pour le paysage concerné, mais il peut également rendre compte d'une forte densité d'habitats vacants, donc à prix peu élevé et significatif d'une offre de logements attractive qui n'a peut-être aucun rapport avec le paysage lui-même.

d) Utilisation des données archéologiques

Elle peut être utile pour témoigner des occupations humaines passées d'une part et être prise en compte au titre du patrimoine, mais elle peut être surtout utile pour analyser les formes de répartition des activités par rapport à la morphologie ou à certains éléments du paysage comme les cours d'eau, les pentes. Même si ces données sont encore souvent difficilement interprétables, elles peuvent témoigner de modes d'exploitation de ressources ou de protection des établissements humains face à des risques naturels, comme les inondations, les glissements de terrain, les avalanches, etc.

e) Identification et délimitation des espaces protégés

Cette identification est essentielle pour les besoins de l'action. D'une manière générale, le statut des sols devrait faire l'objet d'une recherche spécifique, afin de permettre aux acteurs de connaître les contraintes qui pèsent sur le foncier et de pouvoir prendre les décisions adaptées à ce statut.

f) Utilisation des critères de visibilité

Certaines méthodes proposent d'établir des cartes des espaces visibles à partir de points de vue ou d'itinéraires privilégiés. Cette méthode a d'ailleurs donné lieu à l'élaboration de techniques informatiques fondées sur l'utilisation des données des modèles numériques de terrain (données numérisant les courbes de niveau). Mais cette technique n'est utilisable que pour des espaces ruraux peu construits et ne tiennent pas compte de la végétation. En outre, en milieu urbain, elle n'est pas utilisable et c'est un travail de terrain qui est alors nécessaire.

g) État des éléments constitutifs du paysage

C'est une méthode qui se fonde sur une observation permettant de repérer les éléments constitutifs du paysage et qui présentent une récurrence suffisamment forte pour constituer des « motifs » répétitifs caractéristiques du paysage considéré. Par exemple, une opération a permis d'identifier les éléments suivants :

- éléments liés à l'eau superficielle ;
- limites foncières (haies, murets, etc.) ;
- implantation des bourgs et villages ;
- éléments paysagers des bords de route ;
- lieux de mémoire ;
- patrimoine naturel ;
- petit patrimoine bâti ;
- abords des monuments protégés ;
- entrées des bourgs et villages ;
- espaces publics des bourgs et villages ;
- fleurissements communaux.

Le repérage et la caractérisation de ces éléments permet de sensibiliser la population des espaces concernés aux formes qu'ils côtoient quotidiennement et de leur faire prendre conscience de leur importance ou des modifications que ces formes subissent.

1.2.3. Les méthodes dites objectives d'identification des dynamiques des paysages

L'identification des paysages devrait en fait comprendre au même titre que l'état à un moment donné, les dynamiques en cours. Aucun paysage n'est immuable et en particulier les paysages produits par les activités anthropiques et où résident donc les populations. Il est donc essentiel de connaître les types de transformation en cours afin d'asseoir l'action et les objectifs de qualité paysagère sur une base pertinente de connaissance des éléments susceptibles de changer. La connaissance de ces transformations est accessible par plusieurs voies :

a) Utilisation des tendances d'évolution des paysages

Les tendances d'évolution des paysages peuvent être évaluées grâce aux indicateurs qui ont déjà été évoqués et qui, grâce aux progrès de l'informatique, permettent d'élaborer des cartes localisant les évolutions ; par exemple l'évolution positive de la population est révélatrice des pressions qui peuvent peser sur le paysage par les constructions qu'elle entraînera inévitablement. Mais les transformations du bâti peuvent être mesurées et cartographiées à l'aide d'autres indicateurs comme les recensements des constructions, cette possibilité étant bien évidemment fonction des modes de recensement selon les pays.

D'une manière plus générale, il paraît essentiel d'évaluer ces transformations en prenant en compte les principaux secteurs d'activité qui contribuent, par leurs mouvements, à l'évolution des paysages et de mesurer les processus relatifs à :

- l'urbanisation ;
- les processus de développement et de modification des usages agricoles ou forestiers ;
- les processus d'exploitation des ressources naturelles (matériaux du sol, eaux, notamment) ;
- les processus de mise en valeur ou d'exploitation du patrimoine bâti ;
- les grandes infrastructures ;
- les processus de développement économique ou touristique ;
- les processus biologiques ou physiques qui interviennent dans les évolutions du paysage ;

pour ne citer que les plus importants. Ces tendances peuvent d'ailleurs être vérifiées par observation sur le terrain, en repérant les signes qui les traduisent concrètement dans le paysage (par exemple une jeune plantation de conifères peut être le signe d'une tendance à la reforestation).

Tous ces processus peuvent être traduits par des cartes appropriées qui permettront de localiser les espaces les plus concernés et les moins affectés. Bien évidemment, la mise en forme cartographique de ces processus dépend de l'échelle et des unités de recensement statistique.

b) Mise à jour des données des projets collectifs et individuels

Ces processus d'évolution représentent en fait la somme de projets collectifs ou individuels, publics ou privés. La simple évaluation ou cartographie des tendances d'évolution pourrait être suffisante. Mais en fait, les indicateurs statistiques ne mesurent que des processus passés et peuvent être interprétés en termes de tendances. Certains de ces projets d'aménagement ou de réalisation d'équipements, et en particulier les projets collectifs ou d'une certaine importance échappent à ces recensements. Il importe alors de les repérer et de les localiser pour élaborer des connaissances prospectives des paysages. C'est essentiellement par enquête auprès des services administratifs compétents ou auprès des collectivités locales qu'ils peuvent être identifiés.

1.2.4 Les méthodes dites « subjectives »

Il s'agit en fait des méthodes cherchant à mettre à jour les données subjectives des paysages qui ne peuvent pas donner lieu à une évaluation quantifiable et qui relèvent de valeurs esthétiques, phénoménologiques ou symboliques. Ces méthodes se fondent sur l'hypothèse que les paysages présentent des valeurs qui sont attribuées soit par les populations concernées (Cf. paragraphe I.2 qualification), soit par des artistes ou écrivains qui ont repéré les attributs esthétiques ou symboliques des paysages dans leurs œuvres. Ces divers types de valeurs peuvent en fait être très différents et parfois très divergents, mais ils peuvent à l'inverse se conforter. Les méthodes utilisées pour identifier ces valeurs relèvent de techniques différentes.

a) Les données tirées de la production artistique, des guides de voyage ou de la production iconographique

Ces sources de représentations des paysages constituent un moyen de comprendre la relation d'une partie de la société au paysage, à un moment donné de l'histoire. Certes, ces productions iconographiques, sont socialement délimitées. Elles ne sont pas censées représenter la pensée esthétique du paysage de la

totalité de la population, mais certains groupes d'artistes ont pu être en avance sur l'ensemble de la société dans cette pensée, et être prémonitoires d'un changement dans la manière de penser le paysage qui n'était pas encore majoritaire. L'un des exemples les plus éclatants est constitué par le groupe artistique des impressionnistes français qui ont eu une vision prospective de la société française industrialisée au cours du XIX^{ème} siècle et qui a découvert peu à peu la campagne française et la Côte d'Azur comme moyen de s'évader des contraintes de la vie du travail et de la ville. Ce mouvement s'est accompagné d'une forte recomposition sociale par la constitution des classes moyennes qui ont pu pratiquer le tourisme et entrer ainsi dans l'ère des loisirs.

De la même manière, les cartes postales anciennes constituent non seulement un moyen de retrouver certains paysages passés, mais surtout de comprendre comment le paysage était pensé et quelles valeurs lui étaient attribuées.

Cet immense corpus est ainsi une source heuristique du paysage et de l'histoire de sa pensée, qu'il est bien évidemment rapporté à une époque et à une partie de la société : la peinture, la gravure et la lithographie, les cartes postales, les guides de voyage, les écrits littéraires, les affiches de publicité touristique, la photographie peuvent être utilisés pour connaître la manière dont un paysage était pensé à une époque. Les analyses restent cependant difficiles et doivent être réalisées par des spécialistes, ne pas être faites au premier degré, mais avec des interprétations ramenant ces images à leur contexte social, spatial et historique.

Les mêmes remarques peuvent être faites pour les productions contemporaines, dont les images issues de la publicité et des documents de promotion des régions ou pays. Ces images forment un corpus de données que les analyses scientifiques ont longtemps négligé, mais qui sont aujourd'hui considérées comme des sources intéressantes de la compréhension des paysages et des valeurs qui leur sont attribuées.

b) Les données tirées de la perception des paysages par les populations : la question des valeurs, le système de valeurs

Cette question a été longtemps discutée et a donné lieu à des débats riches dans l'Atelier 2 (Identification, qualification des paysages, élaboration des objectifs de qualité paysagère) du 24 mai à Strasbourg. Il s'agit en effet d'une question difficile qui a été examinée dans le sens de l'existence d'un système de valeurs et non d'une valeur unique pour un paysage. En effet, comme on a pu l'évoquer, il n'existe pas une seule valeur, mais des valeurs, situées à plusieurs niveaux d'une société, et elles peuvent appartenir à des registres de sens différents. Ces valeurs sont qualitatives et non quantifiables¹. Les valeurs peuvent être donc de plusieurs ordres :

Elles peuvent être des valeurs universelles :

Car l'« harmonie » des paysages signifie pour les populations interrogées sur la signification du terme :

- harmonie entre les hommes, d'une part, et
- harmonie entre les hommes et la nature, d'autre part,

qui correspondent bien aux principes du Conseil de l'Europe, dans la mesure où l'on retrouve dans ces expressions certains des principes du développement durable.

Elles peuvent être non universelles :

¹ Certains utilisent la notion de « préférences paysagères » qui ne renvoie qu'indirectement au système de valeurs, et qui suppose l'établissement d'une hiérarchie des paysages faite par les individus.

- appartenant aux cultures nationales qui renvoient aux grands modèles structurant les représentations sociales du paysage, comme les modèles pastoral, pittoresque, sublime, et qui relèvent du registre de la symbolique esthétique ;
- appartenant aux cultures locales où elles peuvent relever de plusieurs dimensions :
 - celle de la mémoire collective où sont gravés les événements de la société locale qui se sont inscrits dans les paysages (certains les nommeraient les valeurs identitaires) ;
 - celle des savoirs et des savoir-faire de la nature éprouvés par l'expérience empirique des ressources naturelles, mais qui ne sont pas forcément les mêmes pour tous les habitants, en raison de la diversité des usages ; elles peuvent avoir une signification utilitaire, affective, esthétique (différente de l'esthétique académique, et spécifique à ce lieu là).
- appartenant à la culture que chaque individu se forge à travers sa trajectoire personnelle, à travers sa propre vie, mais qui ne peut être transposable et est donc difficilement utilisable dans une perspective d'intérêt général.

L'un des premiers problèmes que l'on a à résoudre, est celui qu'impose la subtile imbrication de ces divers niveaux de valeurs et qui réside dans la distinction de ces divers niveaux.

L'autre problème qui est lié au précédent est celui de l'échelle à laquelle ces valeurs doivent être identifiées puisque ces valeurs ont en effet un sens à plusieurs échelles :

- *l'échelle nationale* ne peut être occultée, d'autant plus qu'elle est forcément confrontée à la mobilité des populations et aux échanges qu'elle impose. La production des connaissances à cette échelle est sans doute du ressort de la recherche, des sociologues, des géographes ou des anthropologues, que bien évidemment, les institutions nationales ont la responsabilité de commander et de financer leurs travaux.
- *l'échelle locale* pose le problème de leur identification : qui possède la légitimité de comprendre ces valeurs et comment les populations peuvent elles-mêmes contribuer à leur identification ? Les scientifiques doivent être en effet mobilisés, mais il est peut-être possible d'envisager une collaboration entre eux et les habitants. L'atelier 2 du 24 mai a entendu une expérience qui se rapproche de cette méthode et il serait intéressant de faire d'autres expériences ou d'en rechercher certaines qui ont eu lieu dans cette direction et en particulier des enquêtes participatives. Quelle doit être la place respective des divers acteurs qui interviennent à cette échelle :
 - les acteurs institutionnels ;
 - les techniciens ou praticiens ;
 - les scientifiques ;
 - les habitants.

Cette question a été esquissée lors de l'Atelier 1 (Politique du paysage : contribution au bien-être des citoyens européens et au développement durable, approche sociale, économique, culturelle et écologique) du 23 mai à Strasbourg, mais il est important de souligner son importance, dans la mesure où elle est l'objet d'un enjeu entre la production des connaissances nouvelles et la récupération des savoirs communs ou populaires par les scientifiques qui pourraient être tentés de les considérer comme les leurs. Si ces savoirs communs sont utilisés dans le passage à l'action il est essentiel de dire d'où ils viennent afin que les populations puissent se reconnaître ensuite dans la formulation des mesures de l'action et ne pas se sentir frustrées de la pertinence de leurs propres savoirs.

- Il est nécessaire d'ajouter également *l'échelle européenne* qui, évidemment, concerne au premier chef la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, et qui est donc celle de l'Europe et *l'échelle planétaire* : l'on sait à quel point aujourd'hui l'évolution du paysage dépend de décisions qui sont prises à l'échelle de l'Europe ou mondiale. Il est ainsi primordial que la production des connaissances se fasse

également à ces échelles afin que les populations mais également les techniciens, les élus politiques et les scientifiques eux-mêmes intègrent cette dimension dans leurs activités.

Ces multiples et diverses méthodes et la profusion des sources de documentation et de données conduit à un premier enseignement : il ne saurait être question de méthode unique et d'une méthode qui serait supérieure à une autre. Chaque pays, chaque collectivité, chaque institution, chaque acteur collectif, groupe ou organisations non gouvernementale chargés de la mission d'identifier, de qualifier des paysages ou y prenant part a toute latitude pour faire son choix et mettre en œuvre la méthode qu'il juge la plus adaptée au cas à traiter en puisant dans l'éventail des méthodes présentées ici et ailleurs. Ce choix dépendra de l'échelle, du contexte social, politique et culturel dans lequel l'opération sera réalisée. Les débats des Ateliers se sont orientés vers une approche holiste, mais qui ne réduise pas la complexité de processus par des méthodes trop simplistes. La complexité doit être prise en charge et il revient aux acteurs et aux spécialistes de tenter de la comprendre.

Mais une fois ce choix fait, les méthodes mises en œuvre et ayant donné leurs résultats, une fois les valeurs attribuées aux paysages identifiées et connues, il s'agit de les confronter aux connaissances relevant d'autres domaines acquises par les disciplines scientifiques ou aux intentions projetées par les techniciens ou les politiques : on est alors ici dans le passage de la connaissance à l'action c'est-à-dire dans l'élaboration des objectifs de qualité paysagère.

2. L'élaboration des objectifs de qualité paysagère

Le passage de la connaissance à l'action suppose que toute action, qu'elle soit du registre de la protection, de la gestion ou de l'aménagement, soit en cohérence avec les valeurs attribuées par les populations aux paysages, dans le but de prévenir et d'anticiper sur l'avenir dans la longue durée, mais également qu'elle prenne en charge les logiques économiques et sociales à l'œuvre et le fonctionnement du biophysique du milieu anthropisé et naturel. L'élaboration des objectifs de qualité paysagère est donc une tâche essentielle du processus de prise de décision qui doit intégrer ces diverses connaissances, tâche évidemment complexe et difficile. Les débats des Ateliers du Conseil de l'Europe n'ont d'ailleurs pas fortement fait avancer la question et il semble que l'on doive pour l'instant s'arrêter à des grands principes. Par ailleurs, l'organisation institutionnelle et politique des différents Etats membres du Conseil de l'Europe est diverse et ne permet pas d'édicter des règles qui iraient à son encontre.

L'élaboration des objectifs de qualité paysagère se trouve confrontée à des enjeux multiples centrés sur l'interaction des différentes dimensions qu'a permis de mettre à jour la répartition dans divers champs de signification ou d'activité des données rassemblées lors des phases d'identification et de qualification.

– Un premier enjeu concerne la question des tendances d'évolution en cours et des capacités des sociétés à les maîtriser, voire à les infléchir afin de les orienter vers un objectif souhaité. Tout objectif d'une action collective est soumis à la multiplicité des décisions des acteurs individuels, car on a souvent à tort l'habitude de penser que le paysage évolue sous l'effet de grandes décisions et de grands équipements décidés par les collectivités territoriales ou de grands opérateurs. Mais, comme on a pu le souligner lors des débats des Ateliers, le paysage évolue également et surtout sous l'effet d'une multitude de décisions individuelles. Or, celles-ci, dans la grande majorité des cas, s'inscrivent dans des grandes tendances d'évolution. D'où l'intérêt de les repérer et de prendre les décisions en toute connaissance de cause afin de mieux formuler les objectifs de l'action paysagère.

Tout objectif doit être élaboré à la fois par rapport à ces dynamiques soit en les accompagnant par des mesures qui permettent de garantir une cohérence entre elles et les valeurs paysagères qui ont été identifiées auparavant, soit en tentant de les orienter vers un sens qui permette cette cohérence.

– Le second enjeu est celui du partage de décisions entre les acteurs concernés. Tout objectif doit ainsi s'inscrire dans le principe de l'équité sociale, c'est-à-dire faire en sorte que le paysage projeté soit défini par les acteurs politiques de manière à ce que ce paysage défini pour l'avenir corresponde à la vision que ces différents acteurs s'en font. Mais les décisions relèvent de la mission de ceux qui ont été chargés de les

exercer, c'est-à-dire les élus, sans qu'ils en abusent et en faisant en sorte qu'ils tiennent compte des aspirations de leurs administrés.

– Un troisième enjeu est relatif au développement durable. Tout objectif de qualité paysagère doit en effet permettre la garantie de la reproduction du milieu naturel et de ses ressources dans le temps long : il doit donc prendre en compte les processus biophysiques qui sont en cours et s'y inscrire ou chercher à les orienter vers la voie qui garantisse cette reproduction à long terme du milieu et de ses ressources.

Ici aussi, il importe de se poser la question de la place respective des acteurs et en particulier des scientifiques par rapport aux habitants, des acteurs politiques par rapport aux scientifiques et aux habitants ou aux praticiens et techniciens. Comment imaginer que la connaissance scientifique qui et de plus en plus complexe et souvent difficilement inaccessible à celui qui n'a pas fait d'études poussées lui devienne compréhensible. C'est en effet le dernier enjeu, considérable : celui de l'accès par tous à la compréhension de la complexité des processus qui modifient le paysage quotidien et dont les problèmes ne peuvent se résoudre par des réponses simples. On le sait, c'est l'une des questions les plus difficiles à résoudre aujourd'hui et dont l'absence de réponse conduit à des situations tendues qui pourraient devenir dramatiques. C'est sans doute là que la coopération entre les divers acteurs d'une situation locale est la plus nécessaire, car l'apport par chacun, à son échelle et à sa place, des éléments de sa connaissance du lieu concerné est peut-être la seule voie qui permette de surmonter cette difficulté à comprendre la complexité des transformations du paysage et des solutions envisageables pour que la collectivité les accepte.

CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS GENERALES

Ce rapport constitue une étape dans la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, et ne peut prétendre à des propositions définitives qui seraient l'aboutissement final des réflexions des représentants des États membres et des experts présents aux différentes réunions organisées par le Conseil de l'Europe. Cette étape verra sans doute de nouvelles avancées qui permettront de mettre en œuvre avec efficacité la Convention européenne du paysage.

L'ensemble des méthodes qui ont été évoquées auparavant n'est ni exhaustif, ni incontournable. Il sera vraisemblablement complété et enrichi ultérieurement par d'autres méthodes et techniques. Cependant, certaines propositions générales peuvent être avancées :

1. Identifier les besoins et les défis dans le contexte de la Convention européenne du paysage : les États membres devraient s'engager, au cas où ils ne l'auraient pas déjà fait, à réaliser des travaux d'identification et de qualification des paysages à des échelles qui aient une pertinence par rapport aux caractères des paysages du pays concerné mais qui peuvent être multiples et emboîtées. La méthode utilisée dans la réalisation de ces travaux ne peut être unique et peut varier selon les échelles où les contextes sociaux, politiques et économiques ; il importe cependant que ces travaux se fassent en collaboration active entre les différents acteurs, qu'ils soient élus, scientifiques, techniciens ou habitants.
2. Favoriser la connaissance quantitative et qualitative : ces méthodes ne doivent pas mobiliser uniquement des connaissances quantifiables, mais également donner une place équivalente aux connaissances des systèmes de valeurs que les populations attribuent aux paysages. Ces méthodes doivent permettre d'articuler les divers champs de signification du paysage, qu'ils appartiennent à la matérialité naturelle ou artificielle ou qu'ils relèvent de l'immatériel.
3. Promouvoir l'égalité entre le public et les experts : la production des connaissances ne signifie pas uniquement production scientifique. Elle doit également concerner les savoirs traditionnels et cette production des connaissances doit se faire également dans une mutuelle reconnaissance de ces savoirs et des connaissances scientifiques.
4. Favoriser l'accès aux connaissances : l'accès aux connaissances que la science produit et qui est de plus en plus complexe doit permettre une compréhension partagée non seulement par le monde scientifique, c'est-à-dire par l'ensemble des disciplines, mais également par les populations les moins informées. Ceci signifie qu'un effort particulier soit fait par les scientifiques et les techniciens pour rendre leur langage accessible à tous.
5. Promouvoir la coopération sur des projets : lorsque cette connaissance est concernée, il importe que la communauté scientifique des pays mettant en œuvre la Convention européenne du paysage, engage des travaux pour mettre à jour et expliciter les systèmes de valeurs attribuées par les sociétés concernées, à plusieurs échelles.