



CONSEIL DE L'EUROPE CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

DIX-HUITIEME REUNION DU CONSEIL DE L'EUROPE DES ATELIERS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

Les politiques nationales pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage : défis et opportunités

**Erevan, Arménie
5-6 octobre 2016**

<http://www.coe.int/fr/web/landscape/18th>

CONCLUSIONS GENERALES

M. Yves LUGINBÜHL, Directeur de recherche émérite du Centre National de la Recherche Scientifique, France

Mme Lionella SCAZZOSI, Architecte, Professeur à la Politecnico de Milan, Italie

Mme Maria José FESTAS, Présidente honoraire de la Conférence du Conseil de l'Europe de la Convention européenne du paysage, Portugal

Une politique nationale pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage se doit tout d'abord fixer des orientations générales : quels paysages souhaitons-nous ? Des choix s'imposent entre des paysages produits par des activités économiques, aujourd'hui mondialisées, éloignées des préoccupations des citoyens, des paysages proches de la vie quotidienne des citoyens, ou des paysages protégés contraignants ou encore des paysages où l'on se sent bien. Ce qui revient à se poser la question de la société dans laquelle les Européens souhaitent vivre et quelles options économiques faut-il privilégier pour atteindre ce but. Ces choix d'orientations générales sont ainsi propres à définir des stratégies d'action.

Qu'entend-on par stratégies d'actions ? Les définitions varient selon les dictionnaires et les langues ; par exemple le Trésor de la langue française définit la stratégie comme un « *Ensemble des choix d'objectifs et de moyens qui orientent à moyen et long terme les activités d'une organisation, d'un groupe, d'une entreprise* », le dictionnaire d'Oxford (Royaume-Uni), quant à lui propose : « *The process of planning something or putting a plan into operation in a skilful way* », alors que le dictionnaire Treccani (Italie) définit une stratégie comme « *La tecnica di individuare gli obiettivi*

generali di qualsiasi settore di attività pubbliche e private, non ché i modi e i mezzi più opportuni per raggiungerli ».

Nous proposerons, en nous référant à la Convention européenne du paysage, une définition synthétique : « Définition d'orientations générales pour la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, en fonction des axes de la politique globale et nationale des Etats et de leurs administrations ».

I. Stratégies à l'égard du paysage

Il s'agit tout d'abord de revenir à la philosophie de la Convention européenne du paysage, respecter la définition et en particulier l'expression « interrelations de facteurs naturels **et**/ou humains », ce qui signifie agir dans l'interaction nature/culture et non pas en les séparant¹. Les termes paysages culturels et paysages naturels sont inappropriés dans la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage ; ils se réfèrent trop à la conception de la Convention du patrimoine mondial dans sa version de 1992, qui, si elle est tout à fait légitime dans le contexte où elle a été pensée et en relation avec ses objectifs, ne correspond pas à la philosophie de la Convention européenne du paysage. Tous les paysages ont une dimension naturelle et une dimension culturelle ; le Mont Blanc, par exemple est autant un paysage naturel de haute montagne, qu'une référence culturelle et même artistique, ayant développé l'imaginaire collectif européen.

Les actions proposées par la Convention relèvent de la protection, de la gestion et de l'aménagement (y compris la réhabilitation des paysages dégradés qui prend de plus en plus d'importance)² des paysages qui sont complémentaires et non exclusives : sur un même territoire et selon ses caractéristiques, l'action politique peut protéger, gérer et/ou aménager des paysages. Si la tendance majoritaire des administrations est à la protection des zones considérées comme exceptionnelles, plus aisée à mettre en œuvre, comme on peut le constater dans les communications de l'atelier, il reste qu'il n'existe que trop peu de projets d'aménagement des autres paysages. Il est donc essentiel de développer les plans de paysage ou introduire le paysage dans les plans d'aménagement du territoire : en particulier pour les paysages du quotidien, les plus importants pour les populations, avec des plans de gestion appropriés. Un plan de paysage doit être considéré comme une action en continu, un processus à moyen et long terme, suivi dans le temps de manière à réinjecter les nouvelles connaissances produites par le projet de manière à infléchir les orientations.

Tous les acteurs doivent être mobilisés dans tous les types d'actions (protection, gestion, aménagement) : élus politiques, institutions, scientifiques, ONG, habitants, et en particulier les agents des institutions concernées comme les administrations chargés de l'urbanisme, l'énergie, de l'agriculture, des transports, de la culture, de l'éducation, etc., même de l'environnement. La Convention européenne du paysage s'inscrivant dans les droits de l'homme et l'exercice de la démocratie (Principes fondamentaux du Conseil de l'Europe), les politiques doivent mettre en place des dispositifs de participation de la population : il est essentiel que les formes de participation ne soient pas uniquement des outils de consultation, mais de négociation aboutissant à un compromis et à l'action, sinon elles perdent de leur efficacité et de crédibilité. La participation s'appuie sur un partage des connaissances entre scientifiques, ONG et habitants, c'est-à-dire des connaissances savantes, techniques et des connaissances profanes ou empiriques qui sont complémentaires ; les connaissances scientifiques et techniques doivent être validées par des protocoles rigoureux, d'où l'importance de la recherche sur le paysage trop peu développée en Europe, tant au niveau national que notamment dans les programmes de recherche de l'Union européenne (Horizon 2020). Les connaissances empiriques rendent compte de la mémoire collective, des cultures de la nature, des rapports sociaux et ces trois sortes de connaissances ont chacune une valeur qui doit être considérée à leur niveau.

¹ Voir les réflexions de l'IUCN (Union Internationale de la Conservation de la Nature) qui recommande d'en finir avec la séparation nature/culture, notamment lors de deux grands colloques récents (Australie, Chicago).

² Recommandation CM/Rec (2008)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

L'un des choix stratégiques vise à tendre vers des paysages qui procurent le bien-être aux populations, comme le préambule de la Convention européenne du paysage le précise : « *Persuadés que le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social* ». Or, le bien-être est un critère utilisé dans les théories économiques ; il n'est plus assimilé au Produit intérieur brut ; tous les économistes proposent des méthodes pour évaluer les aménités, c'est-à-dire les biens non marchands comme le paysage, en recommandant d'introduire des critères qualitatifs et non plus quantitatifs uniquement. Il paraît désormais essentiel d'évaluer le bien-être procuré par les paysages comme élément et comme ressource économique et non les paysages eux-mêmes en proposant :

- a) Le paysage comme produit de l'économie et en même temps producteur d'économie : les activités économiques modifient les paysages et les acteurs voient les représentations ou perceptions qu'ils s'en font se modifier à leur tour.
- b) Le bien-être varie selon les évolutions des activités économiques, du social et de la culture, aussi bien que de la technique qui entraînent elles-mêmes une évolution des paysages.

II. Enjeux et défis des stratégies

Ces enjeux peuvent être de natures différentes et concerner des secteurs distincts, financiers, écologiques, agricoles, énergétiques, économiques, etc. :

– Enjeux financiers et budgétaires

– Enjeux relatifs au changement climatique qui a des effets sur :

- les paysages,
- la biodiversité,
- les populations (migrations, catastrophes naturelles, réorganisation sociale, changements culturels ...),
- l'économie locale et globale.



– Enjeux économiques :

- Il s'agit notamment de la place attribuée aux entreprises (Petites et moyennes entreprises ou firmes multinationales) dans le développement économique,
- Du développement des économies alternatives : circuits courts, réseaux citoyens,
- Et il est désormais essentiel de s'interroger sur la pertinence de la croissance (quelle forme de croissance acceptons-nous ?)

– Enjeux énergétiques :

- Il faudra notamment résoudre les contradictions entre énergies renouvelables et leurs effets sur les paysages (éolien, photovoltaïque...) ; seuls les dispositifs de démocratie participative peuvent y parvenir.

– Enjeux agricoles :

- Il faut souligner l'importance des paysages ruraux pour le bien-être des populations, et ne pas assimiler l'aménagement des territoires ruraux et des territoires urbains, même s'ils sont complémentaires ; certaines théories scientifiques accordent trop d'importance aux espaces

urbains qui seraient la seule catégorie pertinente (en raison de son importance économique et de la concentration de la population) et tout l'espace étant sous leur domination. Il n'en est rien, paysages ruraux et paysages urbains possèdent leur spécificité et leurs cultures propres. Il est vrai, en même temps, qu'il faut avoir une vision globale du territoire, parce que les zones urbaines et rurales sont strictement interconnectées, du point de vue fonctionnel et spatial, en particulier dans les vastes métropoles ; d'ailleurs la grande majorité des interventions de l'atelier ont eu lieu à propos de paysages ruraux.

- Il est également primordial de s'interroger sur le rôle de l'agriculture dans la production des paysages :

- C'est une question fondamentale : quelle agriculture pour l'avenir de l'Europe (et du monde) ?
 - L'urgence est de rompre avec le simple productivisme et revenir à une agriculture soutenable fondée sur la qualité alimentaire et sur les circuits courts.
 - Une innovation est indispensable dans une agriculture de qualité et proche des citoyens (nouvelles productions et nouvelles pratiques).
 - Une perspective nouvelle est la multifonctionnalité de l'agriculture (espaces de récréation, d'agritourisme, d'éducation à la nature et à la culture, à la culture de la nature, aux activités sociales, etc. en complémentarité à la production agricole) et de ses paysages.
 - De même qu'il est indispensable de diminuer le plus possible l'usage des pesticides, responsable de maladies graves et de la disparition des abeilles et de nombreuses espèces utiles ou pollinisatrices.
 - De même qu'il est aussi indispensable de limiter/éviter une progression de l'urbanisation et de la consommation des sols fertiles, tandis qu'une régénération et une récupération des sols dégradés doivent être effectuées pour les activités agricoles.
- Plus que jamais, il est essentiel de s'interroger sur la mondialisation des échanges des productions alimentaires et les pratiques des firmes multinationales et leurs effets sur le développement durable.

III. Suivi des politiques

Suivre une politique, quel qu'elle soit, signifie exercer une veille ou une surveillance de ses effets sur les paysages. Le suivi peut s'exercer en continu en mettant en œuvre un dispositif qui permette de rendre compte des effets de cette politique (dédiée ou sectorielle) sur les paysages à plus ou moins long terme.

– Ce processus est essentiel dans la mesure où un projet de paysage (protection, gestion ou aménagement ou les 3 ensembles) n'est jamais fini : en ce sens, il diffère d'un projet architectural qui livre un bâtiment ou un édifice clés en mains à son commanditaire. Certes, cette construction peut évoluer dans le temps, mais cette évolution sera toujours marginale alors que tout paysage évolue quasi naturellement, sans cesse, par les interventions même insignifiantes, mais continues jour après jour, des nombreux acteurs qui y vivent (citoyens, agriculteurs, etc.) et y décident (fonctionnaires, petits travailleurs, etc.). Ces évolutions sont rarement marginales. Un bâtiment peut aussi être transformé, comme on le voit lorsque les aménageurs conservent la façade tout en modifiant l'intérieur ; pour un paysage, il est impossible de modifier la façade (d'ailleurs, quelle est la façade d'un paysage?) sans changer sa composition et ses caractéristiques spécifiques.

– Le suivi est essentiel et peut s'opérer par les acteurs concernés et par les populations elles-mêmes.

– L'évaluation – et sa communication : elle consiste à évaluer les effets concrets, matériels des politiques de protection, gestion et aménagement sur les paysages ; cependant ces effets peuvent être aussi immatériels car ils peuvent modifier les représentations ou les perceptions que les acteurs se font de ces transformations ; les acteurs pourront alors prendre de nouvelles décisions

qui auront de nouveaux effets sur les paysages. L'évaluation est trop peu mise en œuvre dans les projets de protection, gestion et aménagement, et pourtant elle est essentielle car elle permet de rendre compte de l'efficacité des mesures mises en œuvre.

- L'évaluation est la garantie de la réussite au long du temps du projet ou du programme d'aménagement, de protection ou de gestion.
- L'un des meilleurs moyens de conduire une évaluation est d'impliquer les populations dans le processus d'évaluation.
- Il est donc essentiel d'introduire l'évaluation dans les cahiers des charges des commandes des projets de paysage ou de plans d'aménagement du territoire. Et de prévoir qu'elle soit partagée et communiquée.

IV. Pistes à suivre

- Il paraît utile d'engager une réflexion sur la philosophie originale de la Convention Européenne du Paysage, qui décline au même niveau les trois types d'action (protection, gestion, aménagement et qui ne privilégie pas la protection)
- De continuer à recommander sa prise en compte dans les politiques des Etats parties (voir l'outil Système d'information de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe 'L6' mis en place par le Conseil de l'Europe),
- D'étudier les conséquences et l'efficacité de cette philosophie en matière d'aménagement des paysages et des territoires et ses effets concrets matériels sur les paysages et immatériels sur les perceptions du paysage, en tenant en compte du contexte économique et sociale contemporain des pays.

*