



COMITE DIRECTEUR DE LA CULTURE, DU PATRIMOINE ET DU PAYSAGE (CDCPP)

Strasbourg, 1^{er} août 2019

CEP-CDCPP-WG (2019) 2F

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

INTEGRATION DU PAYSAGE DANS LES POLITIQUES SECTORIELLES

1^e Réunion

Document de travail

Projet de Rapport sur

« L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles »

*Lionella Scazzosi et Yves Luginbühl,
Experts du Conseil de l'Europe*

Bureau du Conseil de l'Europe, Paris

12 septembre 2019

*Document du Secrétariat du Conseil de l'Europe
Service de la participation démocratique*

Résumé

L'article 5 de la Convention européenne du paysage indique sur les « Mesures générales » indique :

« Chaque Partie s'engage :

...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. »

Le présent Rapport « *L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles* », a été préparé par Mme Lionella Scazzosi et Yves Luginbühl, en qualité d'Experts du Conseil de l'Europe.

Mme Lionella SCAZZOSI est Professeur d'architecture à la Faculté d'Architecture de Politecnico de Milan, Italie.

M. Yves LUGINBÜHL est Directeur de la Recherche émérite du Centre national de la recherche scientifique, France

Le rapport a été réalisé dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe en faveur de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

Le Groupe de travail est invitée à :

- prendre connaissance du Rapport présent Rapport « *L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles* », a été préparé par Mme Lionella Scazzosi et Yves Luginbühl, en qualité d'Experts du Conseil de l'Europe.
- faire part des observations éventuelles en vue de la finalisation du Rapport.

Projet de Rapport sur l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles Pour le Conseil de l'Europe

Lionella Scazzosi et Yves Luginbühl

Préambule

Le paysage tel que l'envisage la Convention européenne du paysage constitue un concept qui permet l'action politique à travers trois modalités : la protection, la gestion et l'aménagement des paysages. Cependant, ces trois types de politique peuvent être considérés comme des politiques dédiées, c'est-à-dire qu'elles concernent le paysage uniquement, même si elles peuvent influencer sur l'évolution de l'urbanisme, sur celle de l'agriculture ou du tourisme, notamment. En dehors des politiques dédiées, il existe des politiques dites « sectorielles » qui s'attachent à un secteur d'activité économique ou sociale.

Adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à Strasbourg le 19 juillet 2000, la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe a été ouverte à la signature des Etats européens à Florence le 20 octobre 2000, afin de veiller à la qualité des paysages de l'Europe envisagés comme tous les paysages, soit exceptionnel, soit du quotidien, soit dégradé. Or, les politiques de protection, de gestion et d'aménagement des paysages telles que l'envisage la Convention ne peuvent pas résoudre l'ensemble des problèmes que pose l'évolution des paysages.

Sommaire

Introduction (YL)

- 1. Objectifs du rapport (YL)**
- 2. Méthodologie (YL)**
- 3. Programme de travail (YL)**

A. Politiques dédiées et politiques non dédiées (YL)

- 1. Politiques du paysage (YL)**
- 2. Politiques non dédiées (YL)**
- 3. Politiques sectorielles non concernées par le paysage (YL)**

B. Les effets des politiques sectorielles sur les paysages (YL)

- 1. Politiques ayant un effet direct sur les paysages (YL)**
- 2. Politiques ayant un effet indirect sur les paysages (YL)**
- 3. Politiques n'ayant pas ou peu d'effets sur les paysages (YL)**

C. Intégration du paysage dans les politiques sectorielles (LS)

- 1. Politiques directement concernées par le paysage (LS)**
 - a. Politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme et du logement (LS)*
 - b. Politiques d'infrastructures de transports (LS)*
 - c. Politiques d'agriculture (LS)*

- d. Politiques de l'environnement (écologie, hydrogéologie, énergie, etc., Etudes et Validations d'Impacts environnementaux) (LS)*
- e. Politiques de la culture (LS)*
- f. Politiques du patrimoine (LS)*
- g. Politiques du tourisme (LS)*
- h. Politiques de l'énergie (LS) (Dans l'environnement)*
- i. Politiques de l'industrie et de l'artisanat (LS)*
- j. Politiques de la participation des populations (YL)*
- 2. Politiques indirectement concernées par le paysage (YL)**
 - a. Politiques de la santé (YL)*
 - b. Politiques de l'éducation et formation professionnelle (YL)*
 - c. Politiques de l'emploi (YL)*
 - d. Autres politiques (YL)*

D. Propositions pour une intégration efficace du paysage dans les politiques sectorielles (LS)

- 1. Intégration directe (LS)**
- 2. Intégration par l'économie (LS)**
- 3. Intégration par l'aménagement du territoire (LS)**
- 4. Intégration par l'environnement et l'agriculture (LS)**
- Intégration par autres types de politiques (LS)**

Conclusions (LS) (YL)

Introduction (YL)

Depuis plusieurs siècles, les activités sociales comprises comme des activités économiques, culturelles, politiques et écologiques ont modifié considérablement les paysages de l'Europe et même de la planète entière. Même si la préoccupation de ce rapport concerne les paysages contemporains, l'on sait que dès l'époque néolithique, les populations humaines aménageaient leurs territoires pour la satisfaction de leurs besoins élémentaires, comme le défrichement de terres de savanes, de forêts ou de steppes pour produire des biens alimentaires, construire des abris, se vêtir, avec la chasse notamment, se chauffer, etc. Par exemple, les Romains ont aménagé d'immenses contrées en assainissant les marais, comme les marais Pontins, ceux de l'Ebre ou du Guadalquivir en Espagne, ont installé des établissements humains en colonisant pratiquement toute l'Europe. Les centurions parcouraient les territoires européens et ont pu s'installer partout en Europe, même en Angleterre¹. Ils ont établi un cadastre romain précis avec le *decumanus maximus* et le *cardo maximus* qui permettaient de fixer les limites des parcelles afin d'établir une propriété romaine et de lever les impôts². C'était un moyen de modifier les paysages ; ainsi, la Beauce en France qui fut colonisée par les centurions romains a vu son paysage de steppe transformé en paysage de grandes cultures avec des villas romaines parfois luxueuses régnant sur de vastes territoires ruraux et des villages gaulois (*vici*, pluriel de *vicus*) qui fournissaient la main-d'œuvre aux Romains.

Pendant le Moyen-Âge également, les sociétés ont transformé les paysages en essartant les forêts, les maquis ou les garrigues, partout en Europe, elles ont aussi assaini des marais pour établir des villages, des bastides en particulier³, souvent sous la protection des seigneurs et des abbayes qui leur apportaient des subsides et en tiraient des taxes ou se faisaient rémunérer en nature, en prélevant une partie des récoltes. Dans une grande partie du monde méditerranéen, le paysage a été transformé grâce à l'action des sociétés médiévales qui construisaient des villages perchés sur des collines, à l'abri du château seigneurial, comme en Italie, en Espagne ou en Grèce, notamment, avec la vue sur les cultures et pour surveiller l'arrivée d'éventuels ennemis. En Europe du nord, comme dans les frises flamandes, les paysans édifièrent sur le littoral des terpènes, sortes de buttes qui leur permettaient d'échapper aux grandes marées de la mer du nord et à la pression des seigneurs.

Mais en réalité, la grande transformation des paysages européens eut lieu lors de la révolution industrielle, au 18^e siècle, avec l'invention de la machine à vapeur qui décupla la force humaine. Les premières transformations se produisirent en Angleterre qui a, en quelque sorte inventé le libéralisme économique, avec d'une part, dans le domaine agricole, la mise en place des enclosures qui a permis d'établir de grands domaines agraires aristocratiques d'élevage bovin et ovin pendant que les paysans, chassés de la campagne par cette privatisation du sol et surtout des terres collectives, se sont retrouvés ouvriers des grandes cités industrielles. C'est l'époque des usines sidérurgiques, de l'exploitation du charbon qui permet de comprendre pourquoi le pays a vu ses surfaces forestières diminuer fortement en raison des besoins en bois pour les étais des mines et plus tard pour les traverses des voies ferrées. C'est également le temps de la construction des lotissements destinés à abriter les populations

¹ Voir le mur d'Hadrien, empereur romain, et le mur d'Antonin construits entre 122 et 142 de notre ère, pratiquement à la frontière de l'Ecosse. Le mur d'Hadrien est inscrit sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO.

² Cependant, il existait un cadastre gaulois, comme l'ont montré les recherches archéologiques récentes grâce à la sécheresse de 1976. Voir notamment : Gérard Chouquer, 1996 et 1997, les formes des paysages, Editions Errance, tome 1 à 3, Paris.

³ Dans le cas des bastides, les terres étaient distribuées selon un cadastre régulier de parcelles identiques.

ouvrières dont certaines vivent dans des conditions de misère, dans les bidonvilles⁴. L'Angleterre a constitué un modèle économique pour les autres pays d'Europe, en particulier la France qui a importé à la fois le système des enclosures et le modèle industriel. C'est ainsi que le bocage s'est répandu dans la majeure partie de l'ouest de la France ou dans le Morvan, que les villes se sont étendues sur l'espace rural ; il faut dire que la Révolution française de 1789 a permis d'instaurer la propriété individuelle du sol permettant d'enclorre les champs et de marquer son bien pour ceux qui pouvaient acheter de la terre ; les premières industries sont apparues dans les périphéries des villes. Dans le même temps, dans la plus grande partie des pays d'Europe, l'exode rural a entraîné l'abandon de nombreuses terres qui se sont transformées en friches puis en forêts. D'ailleurs, dans la plupart des pays, les pouvoirs publics ont encouragé la plantation d'arbres pour reconstituer les forêts mises à mal par les prélèvements intempestifs du bois par les populations rurales et urbaines pour le chauffage.

Le 19^e siècle a sans doute vu de grandes transformations des paysages européens avec l'avènement des chemins de fer et le développement des voies de communications, routes, canaux en particulier ; ce développement des voies a accéléré l'exode rural car les paysans étaient souvent employés sur les chantiers de construction qui se déplaçaient au fur et à mesure que la voie progressait : en arrivant dans une ville, les paysans se fixaient, trouvaient un emploi industriel ou commercial, se mariaient et restaient en ville. Ces voies de communication ont permis en outre d'apporter dans les campagnes les premiers engrais ou les amendements améliorant les rendements agricoles, contribuant au développement du productivisme et à accélérer les évolutions des paysages par l'agrandissement des parcelles. Dès le début du 20^e siècle, les premières voitures ont entraîné l'élargissement des routes et la disparition des arbres qui les bordaient depuis le 17^e siècle. On peut dire que l'apparition de la voiture individuelle a été une vraie révolution paysagère car elle a permis aux populations d'aller vivre dans les banlieues qui se sont étendues massivement avec des pavillons individuels puis les immeubles.

C'est en effet le 20^e siècle qui a été sans doute le moment des plus grandes transformations des paysages européens : extension des paysages périurbains, des forêts, abandon des terres dans les montagnes, apparition des bases de loisirs sur les littoraux et en montagne, émergence des grandes industries et des firmes internationales, construction des premières centrales nucléaires, etc. Le paysage européen est profondément marqué par toutes ces évolutions qui, souvent, ont dégradé la qualité de vie des populations. C'est pourquoi, à partir des années 1970 sont apparues les premières préoccupations à l'égard des questions d'environnement. Celles-ci ont fortement influencé le sens donné au terme paysage et en même temps, peu à peu, les populations européennes ont modifié leur regard sur les paysages. Alors qu'avant les années 1990, pour la grande majorité des habitants de l'Europe, le paysage signifiait la campagne, à partir de ces années le paysage s'est mis à renvoyer à la nature, sauf pour les agriculteurs pour lesquels le paysage était toujours la campagne, ce qui se comprend aisément. Les raisons de ce changement sont multiples, mais surtout dues à la crise écologique, au manque de confiance des citoyens européens dans une agriculture productiviste qui utilise des pesticides et qui ne cherche que le rendement. D'où le succès de la production « bio », les circuits courts qui ont des conséquences sur les paysages : une agriculture qui se maintient dans les périphéries urbaines, le développement du maraîchage proche des centres urbains ou des bourgs.

Les évolutions des paysages européens ont donc profondément marqué les dernières décennies surtout depuis la Seconde Guerre Mondiale. Les politiques qui en ont découlé ont tenté de maîtriser l'urbanisation, d'inciter les agriculteurs à respecter l'environnement, de développer des mesures en faveur de la biodiversité ou de la nature, de tendre vers un cadre de vie plus amène, mais sans toujours

⁴ Hoskins, W.G., 1955, *The making of the English landscape*, Hodder and Stoughton, Londres.

y arriver. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe a cherché à réfléchir à une meilleure intégration du paysage dans les politiques sectorielles, qui, elles, ont des effets importants, parfois positifs, parfois négatifs sur la qualité du cadre de vie des populations européennes, c'est-à-dire sur leur paysage quotidien. Ce sera donc l'objet de ce rapport.

4. *Objectifs du rapport (YL)*

Ce rapport a pour objectifs d'évaluer les capacités du paysage à s'intégrer dans les politiques sectorielles qui concernent l'aménagement du territoire. Cependant, il sera aussi possible d'interroger les politiques qui, à première vue, n'ont pas de rapport direct avec l'aménagement du territoire, comme la politique de la santé, celle de l'éducation ou encore celle de l'emploi, bien que celle-ci puisse se comprendre comme ayant des effets sur les paysages en raison de la possibilité d'une augmentation des emplois de contribuer à un essor démographique et donc de favoriser le développement de l'urbanisation.

Tout d'abord, les politiques qui ne concernent que le paysage seront analysées dans le but d'examiner leur capacité à protéger, gérer et aménager de manière efficace les paysages. En réalité, dans les divers pays européens, il en existe de nombreuses, qui s'attachent au paysage rural, au paysage urbain, littoral, montagnard ou naturel ; certaines de ces politiques sont anciennes, la plupart remontent au 19^e siècle, mais le rapport examinera les périodes antérieures. En effet, l'on sait que dès le Moyen Âge, certaines mesures avaient pour objectif de contrôler l'évolution des campagnes ou des villes, sans doute pas dans une perspective strictement paysagère, mais d'aménagement du territoire. A cet égard, on s'interrogera sur ce que pouvait signifier d'abord le terme même de « paysage » à une époque où le mot n'existait pas dans la langue et également sur ce que pouvait vouloir dire « agir sur le paysage ».

L'un des objectifs sera d'examiner comment le paysage peut s'insérer dans les politiques sectorielles dans le temps historique, au moins au 19^e siècle et surtout aux 20^e et 21^e siècles. Cette intégration n'est pas évidente, tant les forces politiques ne comprennent pas toujours que le paysage ne donne pas lieu systématiquement à la protection des sites. Cette conception relève d'une vision qui n'a plus cours, heureusement. Aujourd'hui, les élus politiques ont pris conscience de l'intérêt à utiliser le paysage pour l'aménagement de leur territoire. Cependant, certains d'entre eux continuent à concevoir le paysage comme un outil de protection ou de marketing territorial.

Un autre objectif pourrait être d'examiner l'efficacité de l'intégration du paysage dans les politiques publiques sectorielles. Il en existe un grand nombre, dont certaines concernent l'écologie et surtout le changement climatique et l'érosion de la biodiversité. Ces enjeux planétaires ont tendance à s'imposer et à minimiser le rôle du paysage; pourtant, le paysage peut également aider à comprendre ces enjeux majeurs, en particulier à l'échelle locale, notamment. Cette intégration du paysage dans les politiques sectorielles ne va pas de soi. En effet, les acteurs politiques veillent tout particulièrement à des objectifs ciblés, et ne cherchent pas spécialement à élargir le champ de leurs préoccupations, parce qu'intégrer le paysage dans des politiques sectorielles ouvre sur la complexité, ce qui n'est pas forcément à leur portée.

Enfin, un autre objectif consistera en l'analyse du pouvoir des populations locales de contribuer à la mise en œuvre de politiques qui garantissent la qualité de leur cadre de vie compris comme paysage quotidien. La Convention européenne du paysage prône en effet la participation des populations conformément à l'article 5c : « à mettre en place des procédures de participation du public... », et à

l'article 6D : « *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.* ». La Convention européenne du paysage reconnaît d'ailleurs la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Est également importante la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (2005). Cependant, comme le précise les rapports intitulés « Paysage et démocratie » et « Paysage et participation », réalisés pour le Conseil de l'Europe, la participation n'est pas une procédure aisée, même s'il existe de multiples expériences en Europe. Tout dépend de l'initiateur, s'il est un élu, une association d'habitants, des professionnels du paysage ou des scientifiques. La procédure de participation exige du temps pour le débat, et souvent, les élus souhaitent prendre des décisions rapidement, afin de montrer à leurs administrés les effets de leur action politique. L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles représente ainsi un enjeu important pour la participation des populations à la décision publique.

5. *Méthodologie (YL)*

Les objectifs permettent d'esquisser la méthodologie mise en œuvre : tout d'abord, il s'agira de recenser les politiques du paysage stricto sensu et les politiques sectorielles en vigueur dans les pays européens. Il est cependant certain qu'il ne sera pas possible de faire un inventaire exhaustif, car le nombre de ces politiques dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Il convient donc de faire des choix, une sélection de politiques publiques sectorielles dans quelques pays d'Europe et les comparer pour voir si l'intégration du paysage peut se faire sans problème, en utilisant aussi le Système d'information de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, mis en place en vertu de la Recommandation CM/Rec(2013)4 du Comité des Ministres. Celui-ci permet d'avoir accès en ligne aux informations concernant les politiques nationales et régionales développées. Destiné aux autorités, organisations ou citoyens qui chercheraient des informations utiles sur les politiques du paysage, un Glossaire a été réalisé afin d'expliquer certains termes utilisés.

Les politiques du paysage sont analysées en fonction du contexte politique et culturel de l'Etat concerné, examinées pour leur efficacité. Ces politiques du paysage peuvent être mises en œuvre dans l'espace rural, ou en ville ; certaines concernent également le patrimoine, qui fait partie du paysage, et notamment les monuments historiques ou encore le petit patrimoine vernaculaire, comme les lavoirs, les fontaines, etc. Ces politiques sont parfois anciennes, apparues au 19^e siècle, elles peuvent se résumer à un simple arrêté préfectoral ou municipal pour protéger un site singulier, ou même un arbre remarquable.

L'un des premiers aspects de la méthodologie concernera les politiques dédiées, c'est-à-dire les politiques spécifiquement attribuées au paysage : elles sont définies par la Convention européenne du paysage, sous les termes de protection, gestion et aménagement. Il convient ainsi de faire état de l'expérience de divers pays de l'Europe, en montrant les particularités et leurs mises en œuvre. Il ne s'agit pas d'examiner toutes ces politiques, mais de cibler certaines d'entre elles pour observer leurs capacités à protéger, gérer et aménager les paysages.

Le rapport s'attache à traiter des politiques sectorielles, tout d'abord celles qui ont un lien évident avec la protection, la gestion ou l'aménagement des paysages, afin d'examiner les manières dont le paysage peut s'intégrer dans ces politiques, mais à en saisir quelques-unes, significatives, et de les analyser dans leurs possibilités d'intégrer le paysage en vue de protéger, gérer et aménager les territoires. Il existe une hiérarchie de plus ou moins grande intégration du paysage dans ces politiques ; en effet,

certaines d'entre elles sont plus à même de rendre compte d'une intégration efficace du paysage alors que d'autres ont un rapport plus éloigné avec le paysage. Il est ainsi possible de faire une distinction entre les politiques sectorielles qui ont un lien étroit avec le paysage, comme les politiques d'urbanisme, du logement, des infrastructures, de l'agriculture, etc., et celles qui ont une relation lointaine avec le paysage, comme celles de la santé et de l'éducation.

Il convient d'examiner l'efficacité de ces politiques à « prendre en charge » le paysage, afin de parvenir à des résultats satisfaisants. Il y a lieu de se pencher sur les éventuels systèmes d'évaluation de ces politiques ; il s'agit d'un enjeu essentiel, parce que les résultats de l'efficacité de l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles ne font pas toujours l'objet d'évaluation.

6. Programme de travail (YL)

Le programme de travail découle directement de la méthodologie :

1. Recensement des politiques du paysage stricto sensu et des politiques sectorielles en vigueur dans les Etats européens. Sélection de politiques publiques sectorielles dans quelques Etats d'Europe et comparaison.
2. Analyse des politiques du paysage en fonction du contexte politique et culturel des Etats examinée pour leur efficacité.
3. Examen des politiques dédiées (politiques spécifiquement attribuées au paysage) : elles sont définies par la Convention européenne du paysage, sous les termes de protection, gestion et aménagement ; analyse dans divers pays de l'Europe, en montrant les particularités et leurs mises en œuvre, ainsi que, si possible, leur efficacité (tableau récapitulatif)
4. Analyse des politiques sectorielles, ayant un lien évident avec la protection, la gestion ou l'aménagement des paysages ; examen des manières dont le paysage peut s'intégrer dans ces politiques ; saisie de quelques-unes, significatives, et analyse de leurs capacités à intégrer le paysage en vue de protéger, gérer et aménager les territoires.
5. Distinction entre les politiques sectorielles qui ont un lien étroit avec le paysage, (politiques d'urbanisme, du logement, des infrastructures, de l'agriculture, etc.), et celles qui ont une relation lointaine avec le paysage, (santé, éducation, notamment).
6. Analyse approfondie de toutes ces politiques sectorielles : examen de leurs capacités à prendre en charge le paysage pour des résultats satisfaisants, selon les contextes culturels, économiques et politiques des divers pays au sens du Conseil de l'Europe. Résultats pouvant être très divers et plus ou moins favorables à la qualité du cadre de vie quotidien des populations.
7. Recherche d'éventuels systèmes d'évaluation de ces politiques ; enjeu essentiel, parce que les résultats de l'efficacité de l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles ne font pas toujours l'objet d'évaluation.

Il conviendrait de vérifier s'il est possible d'avoir une contribution des pays pour compléter l'information.

A. Politiques dédiées et politiques non dédiées (YL)

L'ensemble des politiques d'aménagement du territoire est très vaste. Parmi celles-ci, il existe des politiques dites « dédiées » au paysage, c'est-à-dire spécifiques, qui sont le plus souvent des politiques

de protection du paysage, moins souvent des politiques de gestion ou d'aménagement du paysage, selon les divers Etats du Conseil de l'Europe ; dans certains de ces Etats, des lois de protection des paysages ont été votées assez tôt dans l'histoire. C'est le cas en France avec la loi de protection des sites naturels de 1906, abrogée en 1930 et remplacée par la loi sur les sites classés et inscrits. En 1913, fut votée la loi sur la protection des monuments historiques. Mais en réalité, des mesures ponctuelles furent prises auparavant, en 1853 par exemple pour protéger la forêt de Fontainebleau, sous la pression des peintres de Barbizon. A la fin du 19^e siècle, des sites furent protégés par arrêté préfectoral, comme la cascade de Gimel en Corrèze, les rochers de Ploumanac'h en Bretagne ou les Quatre Fils Aymon dans les Ardennes, sorte de barre rocheuse évoquant une légende locale.

Au Royaume-Uni, il a fallu longtemps pour créer des parcs nationaux⁵ : en 1884, James Bryce, déposa à la Chambre des Communes un projet de loi pour permettre le libre accès du public aux montagnes d'Ecosse ; cette tentative résultait d'une prise de conscience du législateur qui considéra que dans un pays aussi peuplé et urbanisé, quelques « oasis » conservant dans la mesure du possible un « paysage préindustriel » soient pour les citadins des réserves d'air pur, des lieux de détente et de promenade, des champs d'étude pour les amoureux de la nature. Mais le projet fut repoussé à plusieurs reprises, en 1908, 1926, 1927, 1928, 1937 et 1938. Une commission d'enquête nommée en 1929 par le Premier ministre déposa un rapport favorable à la création de parcs nationaux, qui ne fut suivi d'aucun effet, les grands propriétaires se refusant à accepter des promeneurs sur leurs landes et leurs terrains de chasse. En 1932, une bagarre opposa des gardes-chasse à une bande de jeunes gens de Sheffield sur les landes du Peak district, il y eut des blessés et des condamnations à la prison pour violation de la propriété. L'arrivée au pouvoir des travaillistes en 1945 précipita les événements. Une commission d'enquête, sous la présidence de Sir Arthur Hobhouse, nommée dès juillet 1945, déposa deux ans plus tard un rapport qui inspira la loi du 16 décembre 1949 sur les parcs nationaux et l'accès à la campagne. La loi institua une commission des parcs nationaux, nommée par le ministre de la Planification urbaine et rurale (depuis 1951, ministre du Logement et du Gouvernement local) ; elle n'a qu'un pouvoir consultatif, la décision finale appartenant pour l'Angleterre-Galles au ministre du Logement. La première tâche de la Commission fut d'abord de délimiter des parcs nationaux tels qu'ils avaient été définis par la loi : vastes étendues de montagne, tourbière, lande, down, falaise, plage, remarquables par leur beauté naturelle, et où le public pourrait trouver une récréation au grand air; de nombreuses enquêtes locales ont permis de tenir compte des objections formulées par des particuliers ou des sociétés. En 1960, dix parcs nationaux sont délimités et approuvés par le ministre en Angleterre-Galles; la liste est maintenant complète ou presque ; leur surface totale, près de 13 600 km², est presque égale au onzième de la surface d'Angleterre-Galles.

Par ailleurs, la Commission des forêts a ouvert au public, depuis 1950, huit forêts ou landes non boisées en sa possession : les parcs forestiers nationaux ; puis la loi de 1949, a chargé la Commission des parcs nationaux de délimiter, en plus de ceux-ci. Des régions dites « de beauté naturelle remarquable » et enfin des réserves naturelles : la loi de 1949 a créé *Nature Conservancy*, organisme scientifique chargé d'administrer les réserves naturelles, de faire des recherches sur la flore et la faune nationales, et d'accorder des subventions aux universités et aux chercheurs isolés qui entreprennent de tels travaux. Ces réserves, au nombre de 76, sont le plus souvent de petite taille : un sommet écossais, un bosquet, un marais, une tourbière, une dune, une vasière, un cordon de galets; la plus vaste a pourtant 155 km² (Cairngorms, Écosse), l'ensemble 540 km². Le public y est admis, sauf à certaines saisons (nidification, etc.), mais doit respecter strictement la vie animale et végétale.

⁵ Moindrot Claude, 1961, La protection des paysages naturels et agricoles en Grande-Bretagne, in l'Information Géographique, volume 25, n°3, pages 104-108.

L'Espagne

En Espagne, les aires protégées en Espagne constituent les espaces naturels possédant une réglementation particulière visant à protéger les faunes ou la flore qu'ils contiennent. En 2005, 9,1% de l'Espagne est couvert par une aire protégée (dont 36% se trouvent en Andalousie). La plus grande protégées espagnole est la Sierra de Cazorla dans la province de Jaén. En 2008, 1587 aires protégées différentes couvraient 6 millions d'hectares mais seul 3% de l'espace maritime espagnol bénéficiait d'une protection. Les différentes catégories d'aires protégées définies par la loi espagnole (Loi 4/1989) ne représentent pas des niveaux de protection différentes mais plutôt des fonctions ou caractéristiques différentes.

Les parcs sont des espaces naturels peu modifiés par des activités humaines qui, par leur écosystème, faune, flore ou formations géomorphologiques représentatives, possèdent une valeur écologique, esthétique, éducative ou scientifique méritant une attention particulière. Un parc national possède un intérêt particulier représentatif du patrimoine naturel espagnol. Il existe également des réserves naturelles : il s'agit d'espaces naturels dont la création vise à protéger des écosystèmes, des communautés ou éléments biologiques qui, parce qu'ils sont rares, fragiles, uniques ou importants, méritent une attention particulière. Les monuments naturels consistent en des espaces ou élément naturel consistant en une formation (biologique ou géologique) méritant une attention particulière par leur rareté ou leur beauté. En outre il existe aussi des sites naturels spécifiques méritant une attention particulière pour ses valeurs esthétiques ou culturelles.

L'Italie

L'Italie a une politique paysagère très ancienne. La première loi sur le paysage date 1909 et concerne la protection d'un bois (Pineta di Ravenna)...

Les lois 1939 et la conception di paysage comme « beauté naturelle » et de la politique du paysage comme protections de lieux exceptionnels (les jardins historiques, les panoramas, les lieux géologiques). L'outil est une déclaration qui ne peut pas être modifié pas les instruments d'urbanisme. L'outil administratif pour gérer la protection est un organisme de l'état, décentralisé, le *Soprintendenze per beni culturali e paesaggio* (qui ont changé de nom plusieurs fois), qui donne les permis d'intervention pour tous les types d'intervention publique et privés, après qu'un projet est déjà élaboré.

L'idée et les premières expérimentations des Plans du Paysage, pour aménager et gérer le paysage dans les zones protégées par les lois 1939 (années 30-40) :

La lois Galasso (1975) et l'introduction obligatoire des Plan du Paysage pour les Régions (les Régions ont été réalisés dans les années 70).

Le Code 42/2004 et la réception de la Convention européenne du paysage.

Les plans du paysage régionaux de première, deuxième et troisième génération, jusqu'aux plus récentes et complexes (2010-2017), Ils sont élaborés seulement dans certaines régions. La gestion est : pour certaines parties du territoire, régionale et pour les zones protégées par lois d'état au point de vue du paysage est de l'état.

Le Rapport sur l'état des politiques du paysage in Italie (2017), sur les politiques dédiés (plans des paysage et gestion administrative ordinaire) ; et sur paysage et politiques sectorielles (environnement, agricultures, culture et participation, ...).

Les problèmes ouverts : administration du 'quotidienne', plans paysagers régionaux et leur application au niveau locale (communale) par les instruments de l'urbanisme; relation avec l'environnement, participation du publique (*top down and bottom up*) (A DEVELOPPER)

En parallèle, il y a les autres outils de protection de parties du territoire, qui viennent de la protection de la nature (parc nationaux, réserves de Nature 2000 etc.) : ils sont des politiques sectorielles qui ont comme finalité la protection de la nature, mais qui ont une influence aussi sur le paysage dans le sens plus général de la Convention européenne du paysage. Au niveau régional il y a des autres instruments de protection de certaines parties du territoire, comme les parcs régionaux, qui sont dévoués surtout à la protection de la nature, mais qui, dans les zones autour, in effet, ont une politique plus complexe qui peut regarder les questions agricoles, les infrastructures etc.

La France

.....
.....

La Belgique

En Belgique, depuis 1980, les paysages protégés dépendent des trois régions, Bruxelles, la Wallonie et la Flandre. Les trois régions appliquent les directives « Oiseaux » et « Habitats » en désignant des sites inscrits au réseau Natura 2000.

La Directive Habitat a été initialement transposée en droit bruxellois par l'arrêté du 26 octobre 2000 relatif à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et modifié à deux reprises par la suite (arrêtés de modification du 28 novembre 2002 et du 24 novembre 2005). Trois sites ont été créés à la suite de cet arrêté. La région a par ailleurs défini trois types de réserve sur son territoire : réserves naturelles, réserves forestières et réserves archéologiques, essentiellement destinées à gérer l'impact des promeneurs.

En Flandre, les directives Habitat et Oiseaux ont été transposées en droit flamand en désignant des zones de protection spéciale pour les oiseaux et des zones de protection spéciale pour les habitats qui font partie du réseau Natura 2000. Un parc a été défini spécialement, indépendamment des autres statuts, à la frontière des Pays-Bas : le Parc transfrontalier de Zoom-Kalmthoutse Heide.

En Wallonie, Les sites Natura 2000 couvrent 220.944 ha pour 240 sites, soit environ 13% de la surface de la région. Au niveau régional, les zones bénéficiant d'un statut de protection sont définies par la Loi de la Conservation de la Nature :

1. Réserve naturelle⁶
2. Réserve forestière (RF) sont protégées en vue de préserver l'intégrité du sol et du milieu, possédant un faciès caractéristique ou des peuplements d'essences indigènes remarquables. Elles correspondent à la catégorie VI de l'IUCN.

⁶ http://environnement.wallonie.be/dnf/dcnev/consnat/listes_utiles.htm

3. Zone humide d'intérêt biologique (ZHIB) sont protégées pour des raisons écologiques et scientifiques. Elles correspondent à la catégorie IV de l'IUCN.
4. Cavité souterraine d'intérêt scientifique (CSIS) sont protégées pour des raisons écologiques, géologiques, historiques et scientifiques. Elles correspondent à la catégorie IV de l'IUCN.

Réserves naturelles en Belgique :

En Wallonie les réserves naturelles peuvent être "domaniales" (RND), sur des terrains de la région ou de communes wallonnes et mis à disposition dans ce but, ou "agrées" (RNA) si elles sont gérées gérée par une personne physique ou morale autre que la Région wallonne. Dans tous les cas, la chasse et le dérangement des animaux, la coupe ou l'enlèvement de végétaux, ou tous travaux susceptibles de modifier le sol et l'aspect du terrain sont interdits. De manière générale, tout aménagement y est interdit. Ces deux statuts sont complétés par des réserves forestières.

À Bruxelles, 14 réserves naturelles ont été créées pour protéger des milieux plutôt rares dans la région. À côté de ça, deux réserves forestières et deux réserves archéologiques ont été créées pour protéger respectivement des habitats et paysages forestiers typiques et particuliers, et des tertres et vestiges archéologiques présents dans le sol. Toutes sont gérées par Bruxelles Environnement.

Les réserves naturelles wallonnes et bruxelloises (qu'elles soient naturelles ou forestières), peuvent être « intégrales », lorsqu'elles sont créées « dans le but d'y laisser les phénomènes naturels évoluer selon leurs lois » (elles correspondent alors à la catégorie IV de l'IUCN) ou peuvent au contraire être « dirigées », « lorsqu'une gestion appropriée est mise en œuvre pour la maintenir dans son état » (via des mesures de gestion, réintroduction, contrôle, restauration...) et correspondent alors à la catégorie IV de l'IUCN. Le terme de « réserve naturelle privée » ne correspond lui à aucun statut officiel.

Les parcs naturels existent en Région wallonne uniquement, et sont approximativement l'équivalent des *regionale landschappen* en Région flamande ou des parcs naturels régionaux français.

Selon le Décret du 3 juillet 2008, un parc naturel est un territoire rural, d'un haut intérêt biologique et géographique, soumis conformément au présent décret à des mesures destinées à en protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné.

Les missions des parcs naturels wallons sont :

1. Assurer la protection, la gestion et la valorisation du patrimoine naturel et paysager du parc naturel.
2. Contribuer, dans les limites du périmètre du parc naturel, à définir et à orienter les projets d'aménagement du territoire suivant les principes du développement durable.
3. Encourager le développement durable sur le territoire du parc naturel, en contribuant au développement local, sur les plans économique et social, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la vie.
4. Organiser l'accueil, l'éducation et l'information du public.
5. Participer à l'expérimentation de nouveaux modes de gestion de l'espace rural, au test de processus et méthodes innovants de planification, ainsi qu'à la mise en œuvre de programmes européens et de coopération territoriale européenne.

6. Rechercher la collaboration entre les parcs naturels et, le cas échéant, la collaboration transfrontalière avec les zones similaires des régions ou pays limitrophes.
7. Susciter la mise en œuvre d'opérations de développement rural dans les communes qui le composent et veiller à ce que la cohérence des projets trans-communaux dans le cadre des programmes communaux de développement rural soit assurée.

Actuellement, il existe 10 parcs naturels en Wallonie.

En 1998 le gouvernement flamand mandate le *Regionaal Landschap* de Campine et Maasland de mettre en place un parc national de la Haute Campine dans la province du Limbourg. Celui-ci fut inauguré officiellement le 26 mars 2006 et est le premier et unique parc national de Belgique.

Et il y a in plus les Atlas et les politiques concernés...

La Hongrie

La Hongrie compte 10 parcs nationaux, 145 réserves naturelles et 35 aires protégées. De plus, la Hongrie possède 29 sites Ramsar. Les parcs nationaux d'Aggtelek, de Fertő-Hanság et de Hortobágy sont inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, comme le vignoble de Tokaj⁷. Elle possède également six réserves de biosphère, dont l'une est transfrontalière avec la Croatie.

La Pologne

Selon la loi sur la protection de la nature promulguée en 2004, la Pologne compte 10 outils de protection de l'environnement. Le pays compte également les sites protégés par des accords internationaux, comme les zones de la convention de Ramsar, ou les réserves de biosphère. La première loi de protection de la nature date de 1934, mais les premiers décrets royaux concernant la protection des ressources naturelles datent de l'époque médiévale. Le pays compte également des parcs nationaux : Un parc national (en polonais. *park narodowy*) polonais doit avoir une superficie supérieure à 1 000 ha (10 km²), et protéger la biodiversité et les paysages naturels. Les parcs sont ouverts au public et doivent conduire des activités de sensibilisation. Autour des parcs on déclare une zone tampon. En 2017 la Pologne comptait 23 parcs nationaux couvrant 314.699,9 ha. En outre, la Pologne possède des réserves naturelles : une réserve naturelle (pl. *rezerwat przyrody*) est un espace naturel, semi-naturel, un habitat, ou une formation géologique remarquable. Au 31 décembre 2015 on comptait 1490 réserves naturelles couvrant 166.918,9 ha, dont 5.792 ha en protection intégrale.

La Pologne compte également des parcs paysagers : un parc paysager (pl. *park krajobrazowy*) a pour l'objectif la protection des paysages naturels, historiques et culturels pour les préserver pour les générations futures en un mode de développement durable. Au 31 décembre 2015 on comptait 122 parcs paysagers couvrant 2.606.092,2 ha. Ils sont l'équivalent des parcs naturels régionaux de France. Il existe aussi des zones de protection paysagère : une zone de protection paysagère (pl. *obszar chronionego krajobrazu*) est un espace de paysage remarquable, ayant un rôle de corridor biologique ou de loisir. Au 31 décembre 2015, on comptait 383 zones couvrant 7.093.910,5 ha. Le pays reconnaît également le réseau européen de Natura 2000 : Le réseau européen Natura 2000 est reconnu par la loi polonaise : le réseau Natura 2000 rassemble des sites naturels ou semi-naturels de l'Union européenne ayant une grande valeur patrimoniale, par la faune et la flore exceptionnelles qu'ils contiennent.

En décembre 2018, la Pologne comptait 987 sites dont :

⁷ whc.unesco.org

1. 145 zones de protection spéciale (ZPS) pour les oiseaux sur une superficie de 55.617 km² ;
2. 849 zones spéciales de conservation (ZSC) (dont les pSIC, SIC) pour les habitats et les espèces sur une superficie de 38.526 km².
- 3.

La superficie totale est de 68.401 km², ce qui représente 19,6% de la surface terrestre et marine du territoire de la Pologne.

Il existe aussi les monuments naturels polonais : un monument naturel (pl. *pomnik przyrody*) est un élément issu de la nature, singulier ou un groupement, ayant une valeur exceptionnelle. Au 31 décembre 2015 on comptait 36 510 monuments naturels en Pologne, dont 29.982 arbres singuliers, 3 780 groupements des arbres, 762 allées, 1.091 blocs erratiques, 303 rochers et grottes, 592 autres (arbustes, sources, chutes d'eau, résurgences, ravins, etc.).

Il serait possible de poursuivre la liste des pays et leurs aires protégées ; il semble inutile de continuer la liste et d'en rester là. Il semble plus important de s'en tenir aux politiques du paysage dans les pays européens.

a) Politiques du paysage (YL)

Les premières politiques du paysage en Europe ont été inspirées par les mesures prises aux Etats-Unis et dans la lignée du développement de l'hygiénisme, déjà présent en Europe avec l'assainissement des villes, comme le tout-à-l'égout entrepris dans les grandes villes d'Angleterre et de France notamment, à Paris en particulier. Aux Etats-Unis, ce mouvement s'est concentré sur les systèmes de parcs avec les apports de Frederick Law Olmsted, qui ont pour objectif de favoriser le bien-être individuel et social, une revalorisation foncière et l'attractivité économique des espaces urbains à proximité du parc (Fabos, 1995). Il s'agit alors de proposer une offre de nature urbaine de proximité, en complément et opposition à la nature de la *wilderness* et d'appliquer l'idée du pittoresque (*picturesque*) et de l'esthétique au bien commun dans le cadre de parcs municipaux⁸.

Les professions du paysage, au sens aménagistes, émergent ensuite en Europe. En Angleterre, un phénomène d'embellissement de l'espace public est observé en réaction à la révolution industrielle dès le début du 19^e siècle basé sur les principes de l'hygiénisme. Ce mouvement est repris par le préfet Haussmann à Paris qui entreprend d'énormes travaux urbains dans le but de permettre une meilleure circulation de l'air et des hommes. Au début du 20^e siècle, en France, le paysagiste Jean Claude Nicolas Forestier reprend les idées de l'approche d'Olmsted et de son système de parcs en créant un maillage vert entre les « avenues-promenades », les « parcs suburbains », les « grands parcs urbains », les « petits parcs », les « jardins de quartier » (Forestier, 1908). Chaque espace naturel joue le rôle de halte pour le promeneur dans lequel il peut pratiquer une activité physique en plein air⁹.

En Europe, la première association professionnelle d'architectes du paysage apparaît en Allemagne (1913) et la première formation universitaire ouvre en Norvège (1919). L'intérêt pour les questions

⁸ Fanny-Anaïs Leger-Smith, 2014, Évolution des pratiques des paysagistes face aux enjeux écologiques de la conception urbaine. Architecture, aménagement de l'espace. Université d'Angers. Thèse de doctorat soutenue le 27 juin 2014 à l'Université d'Angers et Agrocampus Ouest, sous la direction de Walid OUESLATI, Professeur, Agrocampus Ouest, Centre d'Angers et de David Davodeau, Maître de Conférences, Agrocampus Ouest, Centre d'Angers.

⁹ Fanny-Anaïs Leger-Smith, 2014, op. cit. page 50.

écologiques se manifeste alors, sans toutefois affirmer le terme. Ce sont les écologues allemands qui s'en préoccupent, avec la création d'un office prussien de la conservation de la nature en 1906. Les Pays-Bas, comme l'Allemagne engagent alors un mouvement en faveur de la protection de la nature, à l'échelle nationale, notamment à l'occasion de l'extension des polders. En France, le métier de paysagiste connaît un développement dès le début du 20^e siècle, alors qu'auparavant, la profession existait déjà, sans porter cet intitulé : on parlait davantage des jardiniers, voire des jardinistes, mais pas encore des paysagistes. Cette question de la profession du paysage conduit à s'interroger sur les politiques de formation et d'enseignement qui auront bien évidemment un effet important sur les politiques du paysage. Un peu partout en Europe et dans le monde, le métier de paysagiste s'est en effet développé et la profession connaît de plus en plus de succès avec l'apparition de la Fédération internationale des architectes paysagistes (IFLA) en 1948.

Alors que le métier de paysagiste était surtout consacré aux jardins, parcs et espaces verts, notamment dans les ensembles immobiliers des années 1950 à 1970, la profession élargit son champ d'application. Les pays du nord de l'Europe, comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont les premiers à se préoccuper de la mise en œuvre de projets d'aménagement du territoire comportant une dimension paysagère à l'échelle de grands espaces. En même temps, l'enseignement suit le courant, les universités commencent à former des paysagistes à l'échelle des territoires. L'Allemagne suit le mouvement et la France également : en 1972, le ministre chargé de l'environnement auprès du premier ministre, Robert Poujade, crée un organisme destiné à former des paysagistes d'aménagement et de réfléchir à des méthodes spécifiques pour l'aménagement des paysages à l'échelle des grands territoires, le Centre National d'Etude et de Recherche du Paysage (CNERP). Une première promotion de 15 stagiaires est recrutée sur concours, un centre de documentation est créé pour rassembler les ouvrages et articles sur le paysage à l'échelle internationale. Le CNERP réalisera donc les premières études de paysage à caractère opérationnel, formera les cadres des administrations concernées, créera une collection de photographies de paysages, et engagera une recherche qui n'a pas vraiment abouti. Mais le mouvement était lancé, et d'ailleurs, certains paysagistes comme Jacques Sgard, qui avait séjourné en Europe du nord, notamment en Suède, avait déjà développé des démarches paysagères à l'échelle de l'aménagement du territoire ; il sera l'un des enseignants du CNERP.

Cependant, les premières politiques du paysage ont débuté – quand ? - aux Pays-Bas et en Angleterre, puis en France, en Allemagne, avec des tendances diverses, plus tournées vers l'écologie dans ce dernier pays, ou plus orientées vers les formes esthétiques en France, relativement marquée par les méthodes des architectes, comme, à partir de 1980, à l'Ecole Nationale Supérieure du Paysage de Versailles, lorsque le CNERP disparaît, faute de budget régulier.

Les politiques du paysage concernent donc la protection, la gestion et l'aménagement selon la Convention européenne du paysage. Ces politiques sont très diverses dans les pays européens. Par exemple, on peut dire qu'une politique a concerné le paysage en Angleterre dès le 13^e siècle avec les enclosures privées, destinées à privatiser les terres communes, c'est-à-dire les *commons*, en vue de développer l'élevage. En réalité, il ne s'agissait pas d'une politique du paysage, mais de mesures individuelles de la part des Lords, qui, à la tête des comtés, cherchaient à s'emparer de ces espaces communs que cultivaient les paysans pour en faire des propriétés privées destinées à l'élevage. Mais elle avait des effets puissants sur les paysages du pays, qui passaient de paysages ouverts à des paysages de bocages, comprenant des parcelles closes de haies vives d'aubépines tout d'abord puis d'arbres, chênes pour la plupart. Au 18^{ème} siècle, la privatisation des commons fut reprise par le parlement du Royaume-Uni et légalisée : ainsi, jusqu'au milieu du 19^e siècle, tout le pays subit la loi des enclosures parlementaires, véritable politique foncière qui instaura la propriété individuelle du sol,

avec des conséquences essentielles sur les paysages ; c'est alors que le paysage national est devenu un vaste bocage, parfois fait de haies de chênes et d'arbustes, parfois de murets de pierres sèches, comme dans le centre du pays, les Midlands. Affirmer que cette politique était une politique paysagère est forcément abusif, mais il est certain que ce paysage d'enclosures a inspiré de nombreux peintres anglais, à commencer par Gainsborough, qui consacra plusieurs toiles à ce paysage. Quatre autres peintures anonymes représentent ce paysage d'enclosures : on y voit parfaitement les haies qui entourent les parcelles, enfermant le bétail de bovins ou d'ovins, la fenaison, la traite des vaches, etc.

Le Royaume-Uni est communément considéré comme le pays à l'origine des mesures agro-environnementales¹⁰. Elle fut en effet le premier Etat membre de la Communauté européenne à mettre en place un système d'aides directes aux agriculteurs dont l'objectif principal et déclaré n'était pas d'accroître la production agricole mais de favoriser des pratiques plus respectueuses de la nature. Née d'une préoccupation nationale forte pour la protection des paysages, cette politique s'insère parfaitement dans les traditions gestionnaires et protectionnistes de l'espace rural dans lesquelles l'agriculteur est reconnu, depuis longtemps, comme acteur légitime. C'est ainsi, forte de cette expérience, que le Royaume-Uni s'impose rapidement comme le « leader » européen dans le domaine agro-environnemental. Si dans certains pays, la mise en place d'une vraie politique agro-environnementale date essentiellement du règlement 2078/92, le règlement 797/85 n'étant mis en œuvre que très tardivement ou seulement à titre expérimental, le dispositif agro-environnemental britannique actuel est avant tout issu du premier règlement. Suite à ce premier règlement, le Royaume-Uni a créé un réseau de zones Article 19, nommé ESA ou zones sensibles du point de vue de la protection de l'environnement (Potter, 1988). Ces ESA sont vite devenues le « vaisseau amiral » de la politique agro-environnementale britannique, une étiquette qu'elles ont gardée jusqu'à maintenant (Whitby et Lowe, 1994¹¹). Elles représentaient à l'époque un changement important dans la politique agricole britannique et dans les outils de gestion de l'environnement rural. Le maintien des pratiques « traditionnelles » s'annonce comme une façon particulièrement efficace de réduire à la fois les excédents et les dépenses, de répondre à une demande sociale de plus en plus forte pour une agriculture plus respectueuse de l'environnement, d'offrir un niveau de soutien financier aux régions agricoles en difficulté et, enfin, de changer l'image du ministère afin de reconquérir des terrains politiques perdus. Le fait que ces ESA dominent toujours le dispositif agro-environnemental britannique, malgré les nouvelles directions ouvertes par le règlement 2078/92, témoigne de leur acceptation à la fois par la profession agricole et par la société civile. On peut se demander si cette acceptation avant tout institutionnelle et politique ne cache pas une certaine inefficacité environnementale, sociale ou agricole.

Les mesures agro-environnementales ne sont pas à proprement parler des politiques de paysage, mais elles ont une relation avec lui, car elles ont des conséquences sur les paysages. Par exemple, si un agriculteur décide de respecter l'une de ces mesures, comme en ne fauchant pas une prairie pour préserver une population d'oiseaux, cette décision aura des effets sur le paysage en prolongeant la vie d'espèces végétales qui pourront essaimer plus facilement et se répandre plus largement. De même, si un autre agriculteur décide de passer des céréales au pâturage, le paysage changera forcément.

¹⁰ Buller Henry. Les mesures agro-environnementales en Grande-Bretagne. In: *Économie rurale*. N°249, 1999. Les mesures agro-environnementales. pp. 55-61.

¹¹ Whitby M. et Lowe P. 1994, *The political and economic roots of environmental policy in agriculture*. In Whitby M. (dir) « Incentives for countryside management: the case of ESAs », Wallingford, CABI, pp. 1-24

Mais les « vraies » politiques du paysage, en dehors de celles qui le protègent, comme on vient de le voir, sont des politiques de gestion ou d'aménagement. C'est-à-dire, des politiques d'entretien ou des projets qui doivent améliorer le cadre de vie des populations. La grande majorité des pays européens ont mis en œuvre des politiques opérationnelles consistant à entretenir les paysages, comme par exemple gérer les rives des rivières en enlevant les plantes qui masquent la vue sur le cours d'eau, ou en taillant des arbres obstruant le regard sur un site singulier, ou encore en incitant des agriculteurs à faucher les plantes envahissantes en bordure d'un champ afin de préserver les vues ; ce peut être également l'entretien des parcs publics, celui des voies urbaines, ou plus simplement le ravalement des immeubles. Il existe bien d'autres exemples de gestion des paysages, en promouvant des politiques de gestion de l'espace agricole à l'aide de subventions aux agriculteurs afin de préserver les haies ou d'en planter de nouvelles ; ici, on est à la limite du projet, c'est-à-dire d'un aménagement global qui permet de modifier un paysage ouvert en paysage de bocage.

Les politiques actives des paysages sont davantage tournées vers un projet qui consiste à fixer des objectifs de qualité paysagère, ainsi que l'indique la convention européenne du paysage, mais en tenant compte des aspirations des populations. Cependant, avant d'engager un projet, il est nécessaire d'identifier les paysages, leurs caractéristiques et leurs évolutions potentielles ainsi que leurs enjeux. C'est le rôle des Atlas de paysages qui ont été réalisés dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe : la France, la Belgique, l'Espagne ont ainsi mis en œuvre ces atlas. Dans d'autres Etats, ces documents de connaissance sur les paysages ne portent pas forcément le même nom, mais ils ont les mêmes objectifs. En Italie seulement deux cas d'atlas ont été menés mais l'étude de tous les territoire régional est finalisé dans le cadre de Plan régionaux du paysage, qui fonctionnent comme des Atlas.

Le Royaume-Uni a mis en place le « Landscape character assesment - LCA »¹² qui permet d'identifier des périmètres comportant une homogénéité d'un paysage à l'échelle des Comtés rassemblés dans un document national¹³ et le « Historic Landscape Assessment - HLA », qui ajoute la profondeur historique à la description surtout visuelle du paysage de la LCA. En France, la première méthode pour les atlas a été publiée en 1994 et actualisée en 2015. En Belgique, il s'agit des atlas des territoires paysagers, et d'ailleurs, ce pays a participé à un séminaire d'échanges de points de vue sur les atlas avec l'équipe française chargée d'actualiser la méthode des atlas. De même, un séminaire a été organisée par la même équipe avec l'Espagne, l'Italie et l'Angleterre : ces séminaires¹⁴ consistaient à réunir des spécialistes, paysagistes, chercheurs et responsables des administrations concernées dans un lieu transfrontalier, parcourir les territoires de part et d'autre de la frontière pour observer les paysages et échanger sur les méthodes d'identification. C'est ce qui a permis de hiérarchiser les formes des paysages depuis les éléments du paysage, puis les structures paysagères et les unités de paysage dans la méthode française.

¹² An Approach to Landscape Character Assessment, octobre 2014, Christine Tudor, Natural England, 57 pages.

¹³ <https://www.gov.uk/guidance/landscape-and-seascape-character-assessments> ; Landscape character assessment (LCA) is the process of identifying and describing variation in character of the landscape. LCA documents identify and explain the unique combination of elements and features that make landscapes distinctive by mapping and describing character types and areas. They also show how the landscape is perceived, experienced and valued by people.

¹⁴ L'initiative des séminaires est due à Jean-François Seguin, chef du bureau des paysages au ministère français de l'environnement et ancien président de la convention européenne du paysage.

L'Espagne a publié également un Atlas des paysages de l'Espagne, réalisé par une équipe de géographes de l'Université autonome de Madrid¹⁵ ; avant l'engagement de cet atlas un séminaire avait été organisé à Madrid puis à Santander avec des invités français pour échanger sur la méthodologie. Cet atlas a été prolongé au Portugal avec la collaboration de chercheurs de l'Université d'Evora. En Italie, il existe aussi des Atlas du paysage réalisés à l'échelle des régions, comme par exemple en Emilie-Romagne ou dans le Piémont italien.

Tous ces documents identifient les paysages et décrivent leurs caractéristiques, établissent des cartes des unités ou des espaces équivalents en traçant leurs limites, parfois nettes lorsque la limite est représentée par une crête montagneuse ou un fleuve, parfois floues et progressives, parce que les paysages n'ont pas véritablement de frontières. En outre, des analyses des évolutions sont livrées avec les enjeux correspondants. En plus le document est souvent abondamment illustré de photographies des paysages identifiés, avec des détails révélant leurs caractères singuliers. Souvent, ces atlas sont accompagnés d'Observatoires photographiques des paysages, qui permettent d'observer les évolutions paysagères : la méthode consiste à renouveler les prises de vues chaque année, ou chaque saison, de manière à révéler les changements des paysages selon les couleurs des arbres, des sols, la floraison, le climat, etc. Il reste cependant une question à propos de l'articulation entre les atlas et les observatoires photographiques : en effet, les évolutions identifiées par ces derniers sont le plus souvent ponctuelles et ne permettent pas d'étendre le constat des transformations à une unité de paysage ; c'est pourquoi l'usage des statistiques de l'occupation du sol peut être utile pour établir des cartes de l'évolution des paysages.

Les politiques opérationnelles sont également très diverses selon les Etats. Il est possible de les classer par catégories :

- a) Les premières sont destinées à remédier à un état des paysages qui paraissent dégradés, selon l'avis de certains acteurs : c'est le cas de haies arasées dans le paysage rural et qui donnent lieu à la plantation de haies après des remembrements agricoles, ou encore l'amélioration du paysage des centres de villages ou de bourgs qui ont été abandonnés par leurs habitants avec une absence d'entretien des constructions.
- b) Les secondes politiques opérationnelles sont orientées vers ce que certains élus appellent le « marketing territorial » destiné à revaloriser l'image d'un territoire par la promotion ou le développement d'une activité économique, qu'elle soit agricole, artisanale ou industrielle ; par exemple, le développement d'une Appellation d'Origine Protégée fromagère en aidant les éleveurs à promouvoir leurs productions¹⁶.
- c) Les troisièmes politiques opérationnelles sont bien plus des projets de paysage proposés par des équipes de paysagistes avec ou sans chercheurs. Ces projets peuvent se dérouler en milieu rural, urbain ou périurbain. Les premiers pays à avoir engagé des politiques d'aménagement du paysage à l'échelle de grands territoires sont des pays du nord de l'Europe. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni font figure de pionniers. Dans ces pays, le « landscape planning » a été développé assez tôt, dans les années 1960, consistant en des projets souvent prospectifs,

¹⁵ Dirigée par Josefina Gomez Mendoza, professeure de géographie et membre de l'Académie des Sciences d'Espagne ; pour le Portugal, la responsable était Maria Pinto Correia, professeure de géographie à l'Université d'Evora.

¹⁶ On connaît en particulier le cas du fromage Saint-Nectaire dont la publicité était représentée par une photographie des pâturages de la chaîne des Puys des Monts d'Auvergne avec ce slogan : « Voici notre zone industrielle », ou encore celle pour la laine des moutons écossais avec une photographie d'un troupeau de moutons sous la forme d'un écheveau de laine au milieu des prairies verdoyantes d'Ecosse.

comme les paysages des Pays-Bas à l'horizon 2000. Cette étude proposait des cartes permettant d'imaginer ce que pouvaient devenir les paysages du pays avec plusieurs scénarios. Au Royaume-Uni, les projets de paysage concernaient divers territoires, souvent urbains ou périurbains, destinés à améliorer ces paysages qui avaient subi de fortes transformations en raison de la demande de logements et de services ou d'infrastructures de transports ; les aménagements consistaient le plus souvent à réaliser des parcs publics ou faire des plantations et végétaliser les abords des lotissements, des infrastructures, etc.

Les modèles britanniques et hollandais ont inspiré la France notamment ; certains paysagistes ont fait des séjours dans ces pays, comme l'un des plus connus, Jacques Sgard qui fut le premier à réaliser des études paysagères à l'échelle de grands territoires comme le massif des Vosges. Avant ce projet, il s'était rendu en Suède et aux Pays-Bas pour se former aux pratiques de l'aménagement paysager à une petite échelle¹⁷. Dans l'enseignement du paysage en France, les références étaient souvent hollandaises et anglaises. Au Centre national d'étude et de recherche du paysage, dans les années 1970, un voyage d'études fut organisé au Royaume-Uni, à Sheffield pour rencontrer les enseignants de l'université qui avaient développé des méthodes d'aménagement des paysages, puis dans le Peak Park, l'un des plus beaux paysages d'enclosures (en fait des murets de pierres sèches superbes), puis à Glasgow, en Ecosse pour débattre des méthodes d'aménagement des paysages avec les universitaires.

Ces expériences étrangères ont fortement inspiré les paysages français ; la première opération d'aménagement des paysages à l'échelle de grands territoires fut réalisée dans la vallée de la Loire par une équipe de paysagistes et d'écologues en 1968, alors que ni le CNERP, ni l'Ecole nationale supérieure du paysage de Versailles n'existaient. Elle permit d'inaugurer une méthode qui a été reprise de nombreuses fois plus tard par la très grande majorité des paysagistes : il s'agissait d'établir un diagnostic de l'état du paysage, d'évaluer les transformations prévisibles, de mesurer les enjeux puis de proposer l'intégration de mesures dans les documents d'urbanisme, plans d'occupation des sols (POS) et schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), méthode qui préfigure la question principale de ce rapport, l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles.

A partir de cette période d'exploration des méthodes et d'expérimentation, les études et les projets de paysage se sont fortement développés, un peu partout en Europe, sans doute davantage dans les pays anglo-saxons tout d'abord, puis en Europe du sud. En Italie, les Plans de paysage ont connu un développement à l'échelle des régions (à développer par Lionella). L'Allemagne a également mis en œuvre des projets d'aménagement paysager, notamment dans la Ruhr, alors que les fronts d'exploitation du charbon progressaient, détruisant les villages : ceux-ci ont été en partie reconstruits dans un vaste parc à caractère paysager et ethnologique ; les maisons traditionnelles des villages étaient démontées pièce par pièce et reconstruites dans le parc pour la visite des touristes ; en outre, les scientifiques prélevaient dans les granges des fermes des graines de fourrages pour les semer dans le parc autour des maisons, tout était soigneusement daté, pour l'enseignement des classes venant visiter le parc. Un moulin à vent fut également démonté et reconstruit dans le parc, et même un cimetière pour tenter de reconstituer la vie (et la mort) des paysans des époques antérieures.

Toujours dans la Ruhr, un paysage allemand, réalisa un projet de paysage dans les équipements industriels avec une dimension participative. Dans ce même pays, de nombreux projets ont vu le jour, souvent à caractère écologique ou naturaliste : le réaménagement d'anciens domaines agricoles par

¹⁷ C'est-à-dire à l'échelle d'un grand territoire.

exemple, ou également l'ancien aéroport de Berlin, transformé en parc public avec la participation de la population. In plus, l'Allemagne a une structure à plusieurs niveaux territoriales (du Land aux municipalités) de vrai Plans paysagers qui portent in premier sur la qualité et la gestion de l'environnement, mais qui comprennent aussi des analyses de certains aspects visuels, culturels et du patrimoine historique.

La question des politiques publiques en faveur du paysage se pose surtout dans les pays d'Europe centrale après la chute du mur de Berlin ; on ne sait que trop peu que l'Union soviétique a eu une politique en faveur de l'environnement relativement efficace, même si de nombreux problèmes se sont posés, notamment avec l'assèchement de la mer d'Aral, l'usage des pesticides dans les kolkhozes, la mécanisation à outrance de l'agriculture. Cette politique était orientée vers l'environnement et non vers le paysage. D'ailleurs, en langue russe, le terme paysage se dit selon deux mots : un mot signifie plutôt le modèle du « complexe naturel territorial » de Dokoutchaev¹⁸, qui a été le point de départ de ces approches théoriques qui se sont manifestés par l'instauration de la *Landschaftovedenie*, fortement inspirée des conceptions naturalistes allemandes. La géographie russe est marquée par la faible part donnée aux processus sociaux et l'écrasante dimension naturaliste, ce qui permet de comprendre le déterminisme qui la caractérise ; l'autre terme est le paysage inspiré de la langue française et qui renvoie à la dimension picturale du paysage, bien loin de la dimension naturaliste. On sait cependant que certains des pays d'Europe centrale ont engagé des politiques de protection des paysages et des écosystèmes, comme on a pu le voir précédemment¹⁹.

Il serait possible de poursuivre encore sur ce mode de développement, mais il semble que l'essentiel a été déjà dit et que l'on peut réserver des compléments pour les annexes.

b) Politiques non dédiées (YL)

Par définition, les politiques non dédiées sont celles qui concernent les domaines de l'aménagement du territoire et qui ont une influence sur les paysages. Ces politiques sont nombreuses, elles concernent plusieurs secteurs de l'aménagement, en particulier la planification et les documents d'urbanisme qui régissent les droits à construire, à modifier les constructions, etc. Ce sont également les politiques de transport avec les infrastructures, les politiques industrielles et artisanales qui interviennent sur les zones d'activités, celles de la culture qui s'occupent du patrimoine historique et le petit patrimoine, celles de l'environnement qui protègent les écosystèmes, tentent de résoudre les problèmes du réchauffement climatique ou de l'érosion de la biodiversité, ou encore celles de l'agriculture. On peut dire que toutes ces politiques ont des effets importants sur les paysages, directement et même plus que les politiques dédiées. C'est un constat de la recherche récente. En effet, ces politiques non dédiées concernent tous les territoires des pays du Conseil de l'Europe, alors que les politiques dédiées n'en concernent qu'une partie, environ 10 à 15% selon les Etats.

Par ailleurs, elles sont bien plus puissantes dans leurs conséquences : par exemple, les politiques d'agriculture concernent une très grande partie des territoires (en France, plus de 50%) et ont des effets importants sur les paysages ruraux, comme la transformation des prairies en cultures de céréales qui changent radicalement l'aspect des paysages des campagnes. De même, les politiques d'urbanisme ont des conséquences essentielles sur les périphéries des villes en étendant l'urbanisation. Quant aux

¹⁸ Cité par Rougerie Gabriel, Beroutchachvili Nicolas, 1991, Géosystèmes et paysages. Bilan et méthodes, Armand Colin, Paris, 305 pages.

¹⁹ Voir pages 12 à 13.

politiques de l'environnement, elles ont également des effets importants, lorsqu'elles permettent de protéger une zone humide par exemple, une forêt, etc. Bien évidemment, les politiques industrielles comme celles de l'énergie entraînent des changements puissants avec les centrales nucléaires ou à charbon, on peut le voir le long des fleuves qui permettent de refroidir les réacteurs nucléaires ou les immenses chaudières. Il faut aussi compter avec les politiques des infrastructures, comme pour les voies de trains à grande vitesse, ou les autoroutes qui ont des conséquences sur de longs corridors, fragmentent les milieux écologiques, empêchent les animaux sauvages de circuler librement.

Ce sont ces politiques qui feront l'objet d'un examen plus précis pour l'intégration du paysage en leur sein.

c) Politiques sectorielles non concernées par le paysage (YL)

Il reste cependant des politiques qui, apparemment, ne concernent pas le paysage : elles ont été évoquées précédemment, sans, pour le moment faire l'objet d'une réflexion approfondie. Par exemple, les politiques de santé n'ont pas, à priori, d'effet sur les paysages ; mais si l'on regarde de plus près, plusieurs pistes peuvent être examinées : l'une des orientations des politiques de santé est celle de la lutte contre le tabagisme ; or, si celle-ci est mise en œuvre, elle peut avoir un effet sur les paysages agricoles en réduisant les cultures de tabac et en faisant disparaître les séchoirs à tabac, constructions qui sont parfois considérées comme des éléments du patrimoine rural. En France, par exemple, entre 2010 et 2014, le nombre de producteurs de tabac est passé de 2.076 à 1.177, ce qui permet de comprendre la disparition des paysages de cultures de tabac, très caractéristiques avec ces hauts plants à larges feuilles et aux fleurs blanches.

Ce n'est cependant pas le seul effet paysager des politiques de santé : celles-ci ont en effet entraîné la diminution des services de santé dans l'espace rural, dénommées « déserts médicaux », avec le départ des médecins qui se concentrent dans les zones urbaines, la suppression des petits hôpitaux et des maternités dans les espaces à faible densité démographique : il s'agit bien de changements de paysages, puisque ce sont des constructions qui disparaissent ou qui sont reconverties pour d'autres usages ; ces politiques ont eu aussi pour effet la construction de maisons médicales interdisciplinaires destinées à l'accueil de patients par des médecins de plusieurs spécialités, des infirmières ou infirmiers. Il s'agit donc encore d'une modification du paysage dans les zones rurales.

L'autre politique qui n'a pas non plus a priori d'effets sur les paysages est celle de l'éducation. Et pourtant, elle peut en avoir à travers plusieurs voies : tout d'abord, celle de l'enseignement du paysage dans les écoles spécialisées ou les universités. Puis également par la voie de la construction des écoles, des collèges, lycées et universités. Par exemple, dans le bourg de Sully-sur-Loire, en région Centre Val-de-Loire (France), la municipalité cherche à créer une école spécialisée pour la formation des cadres de l'industrie qui manquent dans les entreprises locales ; or, cette création aura un effet sur le paysage du bourg. Il existe également une autre répercussion de cette politique d'éducation : celle sur les transports qui permettent aux élèves, étudiants et professeurs de se rendre dans les établissements d'enseignement : le maintien d'une liaison par train a des conséquences sur le paysage, bien évidemment. Dans la région Centre Val-de-Loire, on a aussi envisagé le développement des voies cyclistes pour favoriser les déplacements du personnel, des élèves et étudiants des établissements d'enseignement. Il s'agit donc également de transformations du paysage local.

L'une des politiques sectorielles qui peut avoir des effets sur les paysages est celle de l'emploi ; mais dans ce cas, la situation est ambiguë ; en effet, la promotion de l'emploi dans une commune, une

région ou un Etat peut entraîner une augmentation de la démographie, donc des logements ou des transports et des infrastructures. La diminution de l'emploi peut à l'inverse entraîner une dégradation des constructions par manque d'entretien, ce qui est souvent le cas dans les villages ou les banlieues. C'est aussi la qualité ou le statut des emplois qui peut avoir des conséquences sur les paysages : on peut le constater dans les centres-villes, lorsque les emplois des petits commerces disparaissent au profit des professions des banques, des opérateurs téléphoniques ou des magasins de vêtements. En outre, partout en Europe, ce sont les mêmes enseignes qui fleurissent dans les centres-villes. Il est possible d'affirmer que c'est également l'effet des politiques commerciales à l'échelle de la planète, lorsqu'une marque de vêtement par exemple se développe partout, modifiant l'aspect des rues des villes. Or, il est très difficile pour un Etat d'intervenir dans ce domaine, parce que les décisions politiques ne peuvent pas empêcher une enseigne de s'étendre dans un pays. C'est la loi de l'offre et de la demande qui transforme ainsi les paysages urbains.

Sans doute existe-t-il d'autres politiques qui, a priori, n'ont pas d'effets sur les paysages, le rapport les abordera un peu plus loin.

B. Les effets des politiques sectorielles sur les paysages (YL)

Les réflexions précédentes ont déjà engagé une approche des effets des politiques sectorielles sur les paysages ; désormais, le rapport entrera plus en profondeur dans leur analyse.

a) Politiques ayant un effet direct sur les paysages (YL)

C'est tout d'abord une question d'échelle à laquelle les politiques sectorielles sont mises en œuvre : il existe en effet des politiques à l'échelle internationale, à l'échelle nationale et à l'échelle locale.

a. Politiques à l'échelle internationale :

Elles relèvent de l'économie et du commerce principalement ; l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)²⁰ fixe des prix de certaines denrées ou de productions, comme le maïs qui dépend également de la Politique agricole commune. Le prix du maïs intervient sur les paysages, car si le prix permet aux agriculteurs de développer cette culture, les champs de maïs vont s'étendre ; or, il faut de grandes superficies pour sa culture mécanisée, qui demande des paysages ouverts, sans obstacles aux machines de récolte ou de traitement ; en outre le maïs demande une grande quantité d'eau ; sa culture intervient donc fortement dans les transformations du paysage rural en provoquant des arasages de haies pour obtenir de grandes parcelles, en puisant dans les nappes phréatiques pour irriguer et priver ainsi d'autres plantes de l'eau qui leur est nécessaire. Par ailleurs, la hauteur des plants à maturité est souvent un obstacle à la vue. Dans les campagnes où les agriculteurs se livrent à la culture du maïs, on circule parfois entre deux rangées de plants de maïs et l'on ne peut plus contempler les paysages alentours.

On sait que de nombreux agriculteurs déterminent les cultures qu'ils vont faire dans l'année qui vient à partir des subventions de la Politique agricole commune de l'Union européenne. Ils surveillent sur leur ordinateur le montant des subventions et se décident pour celles dont le montant est le plus élevé

²⁰ Le rôle de l'OMC a été affaibli récemment par les conflits commerciaux que se livrent la Chine et les Etats-Unis.

(comme le maïs, par exemple). On ne peut pas vraiment affirmer qu'il s'agit d'une agriculture raisonnée en fonction des paysages ou de l'environnement, mais en fonction de la rentabilité. Les agriculteurs qui pratiquent les cultures biologiques procèdent différemment. C'est avant tout la qualité des aliments qu'ils produisent et l'usage minimum d'intrants – pesticides et engrais – qui est leur objectif. Il s'agit donc de pratiques agricoles très différentes.

Parmi les politiques internationales, il existe également les traités d'échanges commerciaux entre les Etats-Unis et l'Europe ou entre les premiers et les Etats d'Amérique du sud ou latine. Ces traités interviennent aussi sur les prix des produits alimentaires, mais il est très difficile pour les agriculteurs de maîtriser les procédures de ces accords commerciaux, d'autant plus que les Etats se livrent à des guerres commerciales féroces, notamment en pratiquant le protectionnisme et en appliquant des taxes à l'importation ; c'est le cas entre les Etats-Unis et la Chine ou entre les premiers et l'Europe. Finalement, la capacité de manœuvre des agriculteurs est très faible, ils s'en remettent le plus souvent aux conseillers des chambres d'agriculture ou de leurs syndicats. Par exemple, on sait que le prix de la viande de porc dépend des importations venues de la Chine qui pratique des prix très bas, à cause des salaires bien moins élevés dans leur pays. C'est pourquoi le marché de la viande de porc est régulièrement en crise en Europe ; quel rapport avec les paysages ? Bien évidemment, la relation entre ce prix et le paysage est importante, car l'élevage des porcs en Europe nécessite la construction de bâtiments d'élevage souvent hors sol, la culture de céréales pour leur alimentation, et notamment du maïs ou du blé, cultures qui modifient les paysages. La région la plus productrice de porcs en France est la Bretagne où les agriculteurs ont fait disparaître des milliers de kilomètres de haies²¹ et construit de grands bâtiments d'élevage hors sol²². Or, en outre, ces élevages produisent des lisiers, qui sont utilisés comme engrais parce qu'ils contiennent de l'azote et les agriculteurs les répandent dans leurs champs, les lisiers ruissellent et finissent dans les cours d'eau, ce qui augmente le taux de nitrates dans l'eau de consommation qui devient impropre en tant qu'eau potable. Des plans d'épandage ont été mis en place par l'administration de l'agriculture, pour réduire les nitrates épandus, d'engager un programme européen de réduction des « excédents structurels »²³, pour tenter d'améliorer la situation des ressources hydriques en Bretagne²⁴. Le problème, c'est que ces plans sont plus ou moins respectés, car les mesures sont contraignantes, obligeant les agriculteurs à respecter les dates d'épandage, interdit pendant les saisons touristiques. Evidemment, ces obligations les gênent dans leurs activités, ils préfèrent se consacrer à la production que répandre les lisiers aux dates prévues par les règlements ; ce qui fait que certains d'entre eux ne les respectent pas, on le sent fort bien lorsque on arrive en Bretagne à la fin du printemps et que l'odeur fétide des lisiers se répand dans l'atmosphère. On ne peut pas dire que ces odeurs soient favorables à une perception positive du paysage breton.

²¹ Les chiffres parlent : alors que dans les Côtes d'Armor, en France, 1283 km de haies ont été plantées entre 1989 et 2000, 14000 km de talus plantés ont été arasés entre 1981 et 1995 sur les 78000 km existants en 1981 selon l'Inventaire Forestier National. Les plantations de haies se sont réalisées au rythme de 135 km par an entre 1993 et 2000, alors qu'en comparaison, les haies ont disparu entre 1981 et 1993 au rythme de 870 km par an ; voir à cet égard : Le Du-Blayo Laurence, 2003, in Bocagement, reconstitution et protection du bocage, rapport de recherche pour le ministère de l'environnement, réalisé par le laboratoire LADYSS, CNRS et Universités de Paris1 et 10, page 73.

²² Le journal Le Monde du 10 août 2009 consacre une page à cette question ; il cite Jean-François PIQUOT, porte-parole de l'Association eaux et rivières de Bretagne : « Sur le sol breton se trouvent 5% de la surface agricole utile française, mais aussi 60% des élevages de porcs, 45% de volailles et 30% de veaux. Il y a une telle concentration de bétail que la terre et l'eau se trouvent chargées en nitrates à un taux bien supérieur à ce qu'elles peuvent supporter ».

²³ Terme utilisé par la Commission européenne pour désigner les lisiers.

²⁴ PMPOA, programme de réduction des nitrates pour la Bretagne.

En réalité, les conséquences de ces pratiques sont multiples : non seulement sur les haies et le paysage rural, mais aussi sur la qualité de l'eau qui a des effets sur la santé humaine et sur la production d'algues vertes sur les littoraux de la région²⁵.

Dans les politiques internationales, il faut aussi mentionner celles qui concernent l'emploi et les travailleurs détachés, comme par exemple, des ouvriers polonais qui viennent travailler dans d'autres pays que le leur, à des salaires nettement inférieurs et des garanties sociales moins favorables. Cette situation a entraîné des polémiques entre les divers pays européens et dans les partis politiques. Pourquoi évoquer ce problème ici, alors que le rapport se préoccupe de paysage et de politiques sectorielles ? Parce que ces travailleurs détachés interviennent notamment dans les industries agro-alimentaires, en prenant la place d'ouvriers nationaux, et que cette pratique a des répercussions sur la filière agricole, modifiant les conditions de la production agricole et donc la gestion des paysages et entraînant des changements des paysages ruraux.

Il existe également la politique du Patrimoine mondial de l'UNESCO. La Convention du Patrimoine mondial de 1972, modifiée en 1992 et instituant les paysages culturels et les aires de beauté naturelle a permis d'inscrire de nombreux paysages européens sur la liste de l'UNESCO. Or, ces paysages sont ainsi soumis à des règles relativement strictes pour préserver leur Valeur exceptionnelle universelle (VUE), leur authenticité et leur intégrité. Une forte pression politique s'exerce sur les administrations responsables de la part des élus concernés, et désormais, bien que les évaluations soient faites souvent par des experts nationaux tout d'abord puis par ceux d'ICOMOS international et de l'UICN, il est fréquent que ce soit les autorités politiques les plus hautes qui décident de proposer un paysage à la

²⁵ La contestation se développe à propos du développement des algues vertes envahissant les plages de la Manche et de l'Atlantique. Ce développement est dû à l'apport par ruissellement des nitrates vers les cours d'eau se déversant dans les mers, à la lumière et à une faible mobilité des eaux comme c'est le cas dans les profondeurs proches des plages. Depuis 1997, ces algues n'ont cessé de s'accroître et en 2007, 21000 tonnes ont été collectées sur les plages des Côtes d'Armor, comme à Saint-Michel-en-Grève. Ces algues provoquent l'émission d'anhydride sulfureux toxique au seuil de 10 ppm ; il pourrait être la cause de la mort d'animaux et d'intoxications de personnes, comme un cavalier enlisé dans la baie de Saint-Michel-en-Grève dont le cheval est mort asphyxié et qui, assisté par l'avocate et ancienne ministre de l'environnement Corinne Lepage, a fini par porter plainte contre X pour « violences involontaires par manquement à une obligation de sécurité et abstention de combattre un sinistre ». Les maires des communes concernés ont attaqué l'Etat qui a été condamné par un tribunal administratif en 2007 en raison des quantités de nitrates déversées dans la mer et qui sont imputées à la mauvaise gestion des excédents structurels. Selon un chercheur de l'IFREMER, Alain Menesguen, « 95% des marées vertes sont dues aux apports de nitrates provenant du ruissellement des terres agricoles, surtout dans le cadre d'une agriculture intensive ». La quantité de nitrates rejetée dans les cours d'eau est passée de 2 à 3mg par litre il y a une cinquantaine d'années à 30 mg aujourd'hui. Le Conseil Régional de Bretagne demande à exercer sa compétence sur la question de l'eau : « La Région doit prendre en charge la politique de l'eau sur son territoire. Notamment en mettant en place un projet agricole plus ambitieux en liaison avec l'ensemble des acteurs. Nous demandons à pouvoir participer aux orientations régionales d'aménagement et de gestion de l'eau, et à coordonner l'ensemble des moyens financiers et de recherche consacrés au rétablissement de la qualité de l'eau ». La profession des conchyliculteurs s'inquiètent également des effets que les algues vertes produisent sur les élevages de moules et d'huîtres (Ouest-France, 4, 11 et 15-16, 20 et 21 août, 10 septembre 2009, le Télégramme, 27 août 2009). L'hebdomadaire Le Nouvel Observateur du 20-26 août publie également un article sur le problème : il cite un professeur de philosophie et animateur de l'association « Sauvegarde du Trégor : « La maladie honteuse, il y en a marre ! (...) Les pouvoirs publics jouent sur la résignation car s'ils admettent que c'est un problème de santé publique, il leur faudra revoir leur politique de qualité de l'eau. Et donc s'attaquer au lobby agricole. Or la Bretagne est une république porchère, ce sont les cochons qui décident ! ». 932 plaintes contre X ont été déposées au mois de novembre 2009 et l'Etat attaqué a décidé de ne pas faire appel, reconnaissant ainsi qu'il avait manqué à ses obligations de contrôler plus efficacement l'installation des exploitations d'élevage porcin notamment « dans des zones excédentaires au lieu d'interdire de nouvelles exploitations » (Ouest-France, 4 et 5 novembre 2009)

candidature pour son inscription sur la liste du Patrimoine mondial. En outre, la gestion de ces sites est soumise à des rapports périodiques tous les deux ans, qui doivent établir l'état du bien et montrer que les responsables du site exercent leur pouvoir pour le maintenir dans un état conforme à sa valeur exceptionnelle universelle ; ce qui n'est pas toujours le cas, car des transformations des paysages interviennent souvent sous la pression des acteurs locaux, comme les agents immobiliers, les industriels et les artisans ; il arrive ainsi que certains sites soient mis en péril, c'est-à-dire sortis de la liste, comme par exemple la ville de Dresde en Allemagne à cause de la construction d'un pont qui, selon les experts, a dégradé le paysage urbain.

Dans la baie du Mont Saint-Michel, il a fallu des mois de négociation pour interdire l'implantation d'éoliennes qui venaient dégrader l'image du Mont. Un rapport d'expertise a été réalisé pour montrer que cette implantation faisait disparaître le Mont Saint-Michel à cause d'objets s'intercalant entre les points de vue et le Mont. Les autorités ont alors tracé après étude une aire de perception visuelle où toute éolienne a été interdite.

Evidemment, parmi les politiques à l'échelle internationale, figure la Convention européenne du paysage ; mais celle-ci n'est pas contraignante, plutôt incitative et il vaut mieux chercher à convaincre les acteurs des Etats Parties d'inciter à prendre des mesures en faveur de la qualité du cadre de vie des populations plutôt que de les contraindre à des procédures coercitives qui risquent bien plus d'entraîner des contestations et des conflits entre les protagonistes concernés. C'est pourquoi pour le moment, le Conseil de l'Europe ne s'oriente pas vers une directive européenne, malgré les souhaits de certains représentants des pays membres de l'organisation européenne.

Il serait sans doute possible d'évoquer d'autres politiques internationales, comme par exemple les politiques du commerce du pétrole qui interviennent dans la production de l'énergie, dans celle de la construction des voitures et autres véhicules de transport. La construction des centrales nucléaires en dépend, la pollution atmosphérique des villes également²⁶, ou encore les infrastructures de transport, autoroutes et lignes ferroviaires à grande vitesse. Ces constructions modifient fortement les paysages européens, comme les mines de charbon qui font partie aussi des politiques énergétiques et contribuent au réchauffement climatique. Une lutte âpre s'est développée entre les pays producteurs de pétrole (OPEP) et les acteurs qui tentent d'imposer les énergies renouvelables, d'autant plus que la prospection minière a permis d'exploiter les schistes bitumineux, qui entraîne la dégradation de paysages et des milieux écologiques ; cette lutte se déroule à l'échelle internationale avec une position peu favorable à la lutte contre le réchauffement climatique de la part des Etats-Unis ou du Brésil²⁷. Or, le réchauffement climatique ne fera qu'accélérer l'érosion de la biodiversité et les périodes d'épisodes climatiques violents, pouvant conduire à des inondations ou au contraire à des périodes d'intense sécheresse, comme on peut le constater aujourd'hui. Tous ces événements ne sont pas en faveur de la qualité des paysages et du cadre de vie des populations mondiales. L'on sait aussi que le réchauffement climatique produira des migrations humaines en raison de l'élévation des océans, provoquant la submersion de régions à l'altitude peu élevée comme le Bangladesh ou même les polders hollandais et bien d'autres. Il s'agit d'une situation d'une extrême gravité dénoncée par les experts du GIEC qui ne trouvent que peu de soutien de la part des responsables politiques. C'est là où la question de la responsabilité politique est invoquée avec beaucoup de force²⁸.

²⁶ On sait que la pollution atmosphérique est responsable de plusieurs milliers de morts à l'échelle européenne.

²⁷ Le Président des Etats-Unis Donald Trump et celui du Brésil Jair Bolsonaro se sont prononcés contre les accords de Paris sur la lutte contre le réchauffement climatique.

²⁸ Voir à cet égard le rapport sur la responsabilité et le paysage réalisé pour le Conseil de l'Europe.

b. Politiques à l'échelle nationale

Il s'agit d'un champ très vaste de politiques sectorielles, qui appartiennent à de nombreux domaines de l'aménagement du territoire et contribuent à l'évolution des paysages. Elles ont été déjà évoquées précédemment.

Le paysage pouvant être considéré comme un produit de l'économie, sans doute la politique sectorielle qui a le plus d'influence sur lui est la politique économique. En fait, elle interagit avec les autres, comme celle de l'agriculture, celle du commerce, de l'industrie ou de l'artisanat. N'importe quelle décision prise en matière d'économie rejaillit sur les autres politiques sectorielles et le plus souvent, les ministres qui souhaitent engager des actions qui entraînent des implications financières doivent avoir l'aval du ministère de l'économie. Si l'on prend l'exemple des politiques nationales de l'agriculture, le ministère correspondant souhaitant engager des mesures en faveur de la plantation de haies doit avoir le budget correspondant et en rendre compte au ministère de l'économie. Ce n'est qu'un exemple parmi d'autres ; de même, si le ministère chargé de l'habitat veut investir dans le logement social, son budget dépend toujours du ministère de l'économie. En général, le budget d'un Etat est calculé par ce même ministère avec l'accord de la hiérarchie politique, premier ministre ou président, et en accord avec les autres ministères. Un dicton dit que « l'argent est le nerf de la guerre ». La politique économique intervient sur tous les paysages. Les décisions prises en matière d'économie peuvent avoir des conséquences à plus ou moins long terme sur les paysages : les impôts fonciers ont des conséquences sur la propriété foncière, donc sur les parcelles, sur leur contenu, sur les constructions qui y sont établies. De même pour les taxes sur l'habitat qui dépendent du ministère de l'économie, responsable de la fiscalité du pays. C'est de ce même ministère que dépendent le plus souvent les subventions allouées aux régions et aux départements qui souhaitent engager des actions d'aménagement du territoire, à moins que la constitution du pays autorise une région, dans un cadre fédéraliste comme en Allemagne ou en Espagne à voter le budget régional. Dans les pays centralisés comme la France, les budgets régionaux sont votés par le Conseil régional, mais sous contrôle de la direction régionale des finances publiques²⁹ (service déconcentré de la direction nationale des finances publiques) ; les chambres régionales exercent un contrôle budgétaire des collectivités territoriales³⁰. Par exemple, le financement d'un plan de paysage ou d'un atlas de paysages à l'échelle régionale ou départementale est à la charge des collectivités territoriales concernées, région ou département, avec un apport de l'Etat, sous contrôle des institutions mentionnées ci-dessus.

Les autres politiques sectorielles à l'échelle nationale ont déjà été évoquées : politique agricole, de l'urbanisme, de l'environnement, du commerce (dépendante de la politique de l'économie le plus souvent), du patrimoine (politique de la culture), de l'industrie et de l'artisanat, des infrastructures, etc.

²⁹ Les principes de l'autonomie financière sont posés par l'article 72-2 de la Constitution de 1958. Les ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter une « part déterminante » de l'ensemble de leurs ressources, tout transfert de compétence doit s'accompagner du transfert des financements correspondants et, pour satisfaire au principe d'égalité, une péréquation intervient entre collectivités afin d'assurer une certaine autonomie financière aux collectivités les moins riches.

³⁰ L'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 détermine comme ratio d'autonomie un seuil minimal de ressources propres en dessous duquel la libre administration des collectivités est menacée : la part des ressources propres ne peut donc être inférieure au "niveau constaté au titre de l'année 2003", c'est-à-dire avant les compensations dues au titre de la décentralisation. Le ratio d'autonomie financière des régions (Polynésie française incluse) est passé de 41,7% en 2003 à 53,2% en 2007.

Le rapport y reviendra plus en détails lors de l'examen approfondi de l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles.

c. Politiques à l'échelle locale

A l'échelle locale, on retrouve à peu près les mêmes politiques qu'à l'échelle nationale, selon que cette échelle soit régionale, départementale ou provinciale ou encore communale. Celles qui concernent les paysages sont essentiellement les politiques d'urbanisme avec les documents de planification, très divers selon les pays : c'est là que se négocient les permis de construire, les zones d'activités, les infrastructures avec les fameux ronds-points. C'est également à cette échelle que se règle l'entretien ou le maintien des chemins et sentiers, dépendant aussi de la politique agricole avec les éventuels remboursements ; ceux-ci peuvent avoir des effets non négligeables sur les paysages, car dans le cadre des travaux dits « connexes », il peut être décidé, en agrandissant les parcelles, de supprimer un chemin ou un sentier, des haies, mais aussi d'en replanter.

L'entretien des centres des bourgs et des villages dépend aussi de ces politiques locales ; souvent, des plans de paysage permettent de reconfigurer les places publiques, les trottoirs, de procéder à des plantations sur les bords des voies, ou de créer un espace vert. De même, le stationnement est négocié à cette échelle, parfois avec des conflits, car les commerçants ne voient pas toujours d'un bon œil la suppression des places de stationnement près de leurs magasins, car ils craignent de perdre de la clientèle ; on peut se souvenir des discussions âpres qui eurent lieu lors de la piétonisation des voies urbaines à Strasbourg ou à Grenoble ou encore à Munich. Et d'ailleurs, quelques années plus tard, les commerçants ont reconnu qu'ils avaient gagné des clients avec ces opérations de piétonisation de l'espace urbain public.

C'est en tout cas à cette échelle que peut se développer une politique d'aménagement paysager participative, ainsi que le préconise la Convention européenne du paysage ; ce qu'il est essentiel de retenir, ce sont des politiques qui ont un effet direct sur les paysages ; un effet puissant, bien plus que les politiques dédiées.

b) Politiques ayant un effet indirect sur les paysages (YL)

Les politiques ayant des conséquences indirectes sur les paysages font partie des politiques « non dédiées » ; parmi celles-ci, il convient de citer les politiques de la santé, de l'éducation, de l'emploi, notamment.

Les politiques de santé soulèvent la question des déserts médicaux, des maisons de santé, des problèmes liés à l'accès aux hôpitaux ou aux maternités avec la question des infrastructures permettant de se rendre dans ces établissements rapidement en cas d'urgence médicale. Tous ces équipements ont des effets sur les paysages. Il est possible d'évoquer les cultures qui permettent de produire des molécules pour les médicaments, comme l'œillette, ou le pavot, normalement interdit en raison de sa capacité à produire de la cocaïne et de la morphine, qui sont des drogues provoquant parfois la mort de ceux qui les utilisent, mais qui sont produites et utilisées sous un contrôle puissant des autorités sanitaires et agricoles, pour apaiser les douleurs des patients atteints de cancers. Ces cultures ont un effet dans les paysages, bien évidemment. De même, la culture de l'arnica ou des artichauts est utile pour certains médicaments et l'on pourrait poursuivre la liste bien plus loin.

En ce qui concerne les politiques de l'éducation, se pose la question des écoles qui risquent de fermer dans les petites communes où la démographie est en baisse : si tel est le cas, les enfants sont trop peu nombreux pour conserver une école. La politique française de l'éducation prévoit des regroupements d'écoles et de collèges. Il s'agit d'un risque pour les petites communes qui vont voir leurs établissements d'enseignement fermer et les élèves devront prendre un bus, un train pour aller se former ; ce qui a des conséquences sur les paysages avec les infrastructures de transport. De même, la qualité des constructions d'enseignement intervient dans la qualité des paysages ; pendant longtemps, on a construit des collèges et des lycées sur le même modèle, souvent peu esthétiques, parfois même, il s'agissait de préfabriqués.

Quant à la politique de l'emploi, elle a des effets indirects sur les paysages. L'augmentation des emplois a ainsi des conséquences sur la démographie des villages ou des villes et sur la construction ou à l'inverse, le chômage qui augmente et qui peut entraîner l'absence d'entretien des maisons et leur dégradation, ou encore les emplois commerciaux qui peuvent affecter les centres-villes lorsqu'ils changent de nature.

c) Politiques n'ayant pas ou peu d'effets sur les paysages (YL)

Certaines politiques n'ont que peu ou pas d'effets sur les paysages. Par exemple les politiques du numérique, bien que l'usage des ordinateurs puisse servir à examiner les évolutions des paysages, leurs caractéristiques, etc.

D'autres politiques peuvent également n'avoir que peu de conséquences sur les paysages, comme les politiques culturelles de la musique, du théâtre, du cinéma, etc. Mais on peut aussi analyser les relations entre la musique et le paysage, comme dans les œuvres de Ludwig van Beethoven, la symphonie pastorale par exemple, ou les œuvres de Jean-Philippe Rameau et les Indes Galantes où le compositeur évoque les forêts et les tempêtes ; de même pour le cinéma qui a joué un grand rôle dans la diffusion d'images de paysages, comme dans le film *Stromboli* de Roberto Rossellini avec Ingrid Bergmar, ou celui d'Angelopoulos avec Marcello Mastroianni, *l'Apiculteur*. Evidemment, inutile d'évoquer la photographie qui a été essentielle dans la diffusion des images de paysages et dans l'imaginaire social.

A priori, les politiques sociales n'ont pas ou peu d'effet sur les paysages, mais finalement, lorsqu'un Etat verse des aides au logement, les conséquences sur les paysages ne sont pas négligeables ; l'instauration de salaires minimum peut également avoir des répercussions sur les paysages dans la mesure où ce salaire permet à son bénéficiaire d'avoir tout d'abord un emploi, et avoir un logement, prendre des vacances et louer éventuellement un gîte rural.

Finalement, on peut affirmer qu'aucune politique n'a que peu ou pas d'effet sur les paysages. C'est une conclusion à mettre à l'actif de ce rapport.

C. Intégration du paysage dans les politiques sectorielles : PROBLEMATIQUES ET PROPOSITIONS (LS)

3. Politiques directement concernées par le paysage (LS)

k. Politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme et du logement (LS)

l. Politiques d'agriculture (LS)

- m. Politiques de l'environnement (écologie, hydrogéologie, énergie, INFRASTRUCTURES etc., Etudes et Validations d'Impacts environnementaux) (LS)*
- n. Politiques de la culture (LS)*
- o. Politiques du patrimoine (LS)*
- p. Politiques du tourisme (LS)*
- q. Politiques de l'énergie (LS) : dans l'environnement*
- r. Politiques de l'industrie et de l'artisanat (LS)*
- s. Politiques de la participation des populations (LS)*
- 4. Politiques indirectement concernées par le paysage (YL)**
 - e. Politiques de la santé (YL)*
 - f. Politiques de l'éducation et formation professionnelle (YL)*
 - g. Politiques de l'emploi (YL)*
 - h. Autres politiques (YL)*

Conclusions (LS) (YL)

- a. Politiques de l'environnement (écologie, hydrogéologie, énergie, etc., Etudes et Validations d'Impacts environnementaux) l'Evaluation stratégique environnementale (ESE) (LS)*

Premise : Le texte des Orientation pour l'implementation de la CEP 2008 abordait déjà, partiellement, les questions relatives au politiques sectorielles de l'environnement par rapport à la vision olistique du paysage de la CEP. On ajoute des considerations specifiques et des orientations plus larges.

Paysage et environnement.

Dans le cadre du XX siecle on a eu la formation et le developpement d'une vision environnementale de l'espace qui s'est articulé avec la formation de disciplines differentes (ecologie, ecologie du paysage, biologie, sciences naturelles, etc.).

Elles ont produit des politiques, des conventions internationales, des outils normatifs internationales et des Pays, des organismes et des pratiques administratives très fortes et precises. Des financements et des interventions.

En sinthese, on a passé d'une vision fondée sur la protection d' elements punctuels du patrimoine naturelle à l'dée des reseux naturelles et ecologiques, à une plus récente idée de considerer les aspects environnementaux dans tout le territoire (service ecosystemiques).

- a. Premiers documents de référence internationaux et européens.*

Il est utile de rappeler le premier document de référence européen ayant un caractère opérationnel, et pas seulement de principe: le Schéma européen de développement de l'espace - PESD (élaboré dans l'Union européenne depuis 1993 et définitivement approuvé à Potsdam en 1999). . Il a fourni un cadre d'orientations politiques communes tant pour l'Union européenne que pour les différentes autorités nationales, régionales et locales qui en font partie, sur les questions relatives au développement futur de l'espace européen. Il a également eu de l'importance pour les autres pays européens hors de l'Union, parce qu' il parle aussi de ces pays, meme si seulement partiellement. Le document a donc constitué une première référence pour les politiques européennes régissant les grandes transformations territoriales en cours. L'objectif commun et général énoncé dans la PESD est le développement socio-économique équilibré et durable de l'Union européenne (voir les premières lignes du document - point 1). La nouveauté du document réside non seulement dans l'attention portée à l' encouragement du développement économique, mais aussi au renforcement du potentiel inexprimé des différentes parties

de l'espace géographique européen: les caractéristiques physiques du territoire, entendus comme *ressources* naturelles et celles construites par l'activité humaine au fil du temps, conçue comme ressource historique et culturel.

Le gouvernement des transformations territoriales dans une perspective de qualité, à la fois environnementale et historico-culturelle, constitue un objectif prioritaire, quasiment inexistant dans les textes antérieurs à la PESD et poursuivant des objectifs similaires (notamment « Europa 2000+ », 1994): le document propose une « gestion prudente » des ressources naturelles et culturelles. Cependant, la PESD ne développe et n'articule de manière générale que les problèmes environnementaux et définit leurs objectifs politiques et leurs outils opérationnels. Les thèmes du paysage, qui sont en partie présents, sont traités de manière beaucoup moins approfondie, organique, complète et non sans contradiction.

En particulier, la politique de conservation et de mise en valeur du patrimoine naturel a pour première référence européenne, la PESD et se développe avec la protection ciblée du territoire par les zones protégées et la création de réseaux écologiques reliant des sites naturels protégés d'intérêt régional et national, transnational et communautaire. Cependant, il s'agit d'une politique sélective, qui crée des "îles", qui sont importantes pour la construction d'une structure territoriale qui respecte les ressources naturelles, mais auxquelles doivent être intégrées d'autres stratégies, visant à préserver la diversité biologique, en protégeant l'ensemble du sol du point de vue de la biodiversité, dans une vision quantitative et qualitative ; à la prévention des risques de catastrophes naturelles ; à la réduction de la pollution de l'air ; à la gestion prudente des ressources en eau ; à la mise en œuvre d'autres politiques sectorielles (agriculture, transports, etc.) respectant l'environnement. D'autres documents et programmes de niveau international, tant de la part de l'Union européenne que du Conseil de l'Europe, ont contribué à développer et à articuler les thèmes de la protection des ressources naturelles et du développement durable, basés sur la durabilité environnementale. En eux, un concept de politique environnementale, non plus par 'îles' mais par 'systèmes' se développe progressivement. En particulier: *Direttiva Habitat "Natura 2000" dell'Unione Europea* (Bruxelles, 1992), *Strategie paneuropea della diversità biologica e paesaggistica* (Sofia 1995), *Convenzione per la salvaguardia della vita selvatica e dell'ambiente naturale* (Berna, 1979) del Consiglio d'Europa; *Convenzione internazionale sulla biodiversità* (Rio, 1992) dell' Unesco; *Convenzione internazionale sulle zone umide* (Ramsar, 1971). Toutefois, cette approche reste essentiellement sectorielle et sélective par rapport aux autres caractéristiques du paysage, telles que la perception sensorielle, les caractéristiques historico-culturelles et le bien être dans un sens plus complet.

b. Le thème de la séparation nature- culture et ses longues racines

L'approche environnementale et écologique à la qualité des lieux de vie se fonde sur les disciplines du vivant et est concentré surtout sur les aspects physiques qui permettent la vie physique de la terre et, – dedans la terre – de l'homme : qualité de l'air, de l'eau, du sol, faune et flore.

Environmental and ecological disciplines (Golley 1993; Ferrazzi, Pezzi 2013), elaborates ecosystem concept: "*The whole system [...] including not only the organism-complex, but also the whole complex of physical factors forming what we call the environment*" (Tansley 1935). More in detail: "*an ecosystem is a community of living organisms in conjunction with the nonliving components of their environment (things like air, water and mineral soil), interacting as a system*" and "*These biotic and abiotic components are regarded as linked together through nutrient cycles and energy*

flows” (Odum 1971). The notion of a “*landscape system*” is used by sciences describing environmental units and their elements, as landscape ecology: landscape is “*a heterogeneous land area composed of a cluster of interacting ecosystems that is repeated in similar form throughout*”; landscape ecology science “*explores how a heterogeneous combination of ecosystems – such as woods, meadows, marshes, corridors and villages – is structured, functions, and changes*” (Forman, Godron 1986).

Il est clair que dans cette approche, le point de vue principal, ainsi que les objectifs et actions connexes, sont centrés sur les systèmes environnementaux, à savoir la dimension environnementale ou les dimensions du vivant et du non vivant. Dans cet approche l’homme et sa culture est un des éléments du vivant, comme les autres vivants. Il n’est pas nécessaire de développer les connaissances relatives au bien être des aspects non physiques de l’homme

L’action et les outils qui ont été développés pendant les décennies ont mis en évidence une tension parfois extrême entre ‘nature’ et ‘culture’, supportés par mouvement politiques et culturels de groupes de population, de group sociaux, de organisations ONG, etc qui soutiennent la protection de la nature contre l’action de l’homme et – au contraire- la protection de la culture contre l’action de la nature.

Recemment, au niveau mondiale scientifique, mais aussi politique cette vision ideologique est un peu mise en crise et il y a des initiatives qui cherchent de concilier les deux positions en mettant en évidence qu’est possible une solution qui intègre les deux approches et considère les deux comme ressource pour un futur soutenable et durable (fondé sur quatre piliers : economie, environnement, societé, culture – CEMAT 20 ??? et Nations Unies 2010). Par exemple l’initiative internationale Culture-Nature Journey (CNJ), conduite par IUCN et ICOMOS ensemble, qui a commencé en 2017. Cette vie est aussi influencée par la plus large participation culturelle au niveau mondiale de culture comme celle de Chine, de l’Australie, de l’Amérique du Sud etc. qui a des difficultés à comprendre et à pratiquer la division nature-culture, comme pratiqué dans une partie (pas tous) les Etats occidentaux, etc.).

Le mot peut être : « Aller au-delà de la guerre pour la nature et de l’attaque contre la culture et vice-versa ».

c. Les outils et les orientations

Il faut considérer, toutefois, que les outils que l’approche environnementale a développés pour gérer les problèmes de la qualité environnementale des lieux sont nombreux et bien consolidés : on a des conventions internationales, et, aux niveaux des pays et de leur organisation, il y a des outils normatifs, des organismes et des pratiques administratifs, des politiques, des actions, des financements et des intérêts -même économiques – bien consolidés. Il y a aussi des spécialités spécialisées dans les questions environnementales et écologiques. Ce n’est pas facile changer des approches consolidées, il faut plutôt les intégrer.

A propos des Etudes d’impact environnemental (EIE) et d’Evaluation stratégique environnementale (ESE) et paysage

Les procédures d’études d’impact – étude d’impact environnementale (EIE) et évaluation stratégique environnementale (ESE) – sont prévues par l’Union européenne pour évaluer les conséquences des projets d’aménagement sur l’environnement. Ils constituent des instruments très utiles pour étudier les

effets directs et indirects des projets sur les lieux et pour préciser les mesures envisagées afin d'éviter ou de réduire ces effets, si nécessaire. Ces procédures sont très diffusées et peuvent être utilisées également dans des Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Ils sont utilisés, in particulier, pour les grandes infrastructures, les énergies renouvelables, les grandes interventions hydrogéologiques, etc.

Ces outils et leurs utilisations ont certaine criticité et/ou risque relativement au paysage. Les plus importantes sont :

- Les outils sont souvent, dans la pratique, élaborés à la fin d'un processus de projet : les parties prenantes ont déjà pris des décisions sur les solutions de projet et des intérêts particuliers se sont déjà développés. C'est donc difficile un changement significatif de solutions suggérées par les organismes publics d'évaluation.
- Insuffisance des modalités d'analyse - et d'évaluation- des autres aspects de la dimension paysagère, in particulier les aspects historique et culturelles, qualité formelle des nouvelles réalisations et qualité de l'impact sur la qualité des lieux. Ces aspects sont in général considérée comme une thématique sectorielle s'ajoutant aux composantes environnementales (air, eau, terre, flore et faune) qui sont très développés. Dans certaines cas les analyses environnementales sont très détaillées mais il y a des problèmes dans leur utilisation dans le moment du projet.
- Prédominance d'une approche avec d'indicateurs quantitatifs qui sont utilisés aussi pour les autres aspects du paysage, dans un moyen exclusif. Une véritable étude qualitative – et relative évaluation- des effets des projets d'aménagement sur le paysage est nécessaire.
- Insuffisance de multidisciplarité dans le groupe de travail et prédominance d'une approche d'ingénierie qui pose comme prioritaire la recherche de la meilleure solution technique.
- Difficultés de vérifier, soit en phase de projet, soit en phase d'évaluation, les effets cumulatifs des interventions (in particulier en cas de grandes œuvres, comme : éoliens, gazoducs, réseaux routiers, etc.) et de projet et réalisation morceau par morceau et/ou dans un long période de temps.

Il est indispensable :

Dans les études et l'élaboration des propositions :

- Changement dans le contenu des études, en faveur d'une lecture globale et intégrée des lieux
- Définition des indicateurs et des méthodologies partagés et défini – à travers les normatives, par les responsables des administrations publiques –, pour l'étude du paysage dans les procédures d'EIE et d'EES
- Difficultés à étudier et évaluer les caractères et les impacts environnementaux et paysager sur tout le territoire, même ordinaire et les effets et pas seulement les sites exceptionnels et protégés.
- Sensibilisation de certaines catégories de spécialistes de l'environnement sur les thématiques du paysage (ingénieurs, géologue, agronomes, etc.) pour qu'ils puissent appeler les compétences approprié et spécialisé dans le groupe de travail des proposant des interventions et des évaluateurs. Cela regarde soit les professionnels soit les fonctionnaires publiques).

Dans le processus de projet et d'évaluation :

- Rapport et connection entre les secteurs administratifs qui s'occupent de l'environnement et du paysage, soit au niveau national, soit régionale et locale
- Changement du processus d'évaluation: renforcement de la phase de prévention initiale au cours de laquelle l'administration publique joue un rôle actif dans la définition des solutions appropriées en travaillant ensemble aux proposant (pro-active attitude)
- Critères et instruments publics de planification générale pour la caractérisation et localisation des interventions (éolien, photovoltaïque, transports, gazoduc, etc.) dans lesquelles devrait s'inscrire la proposition des privés
- Appliquer les principes directeurs de l'Évaluation stratégique environnementale (ESE) afin d'estimer et de vérifier les plans et les programmes d'aménagement du territoire, puisque cette évaluation implique une prise en compte globale de tout le paysage et de sa capacité de tolérance aux transformations envisagées.
- Suivi des cas après les phases d'évaluation et approbation d'un projet, dans sa réalisation et dans les effets effectifs.

Il reste en tout cas indispensable de prévoir des interventions d'atténuation et de compensation des éventuels effets négatifs des projets de transformation sur les lieux, du point de vue soit du paysage soit de l'environnement (intégration des deux points de vue).

LE TEXTE DES ORIENTATIONS 2008

4. Etudes d'impact et paysage

Les procédures d'études d'impact – étude d'impact environnementale (EIE) et évaluation stratégique environnementale (ESE) – prévues par l'Union européenne pour évaluer les conséquences des projets d'aménagement sur l'environnement constituent des instruments très utiles pour étudier les effets directs et indirects des projets sur les lieux et pour préciser les mesures envisagées afin d'éviter ou de réduire ces effets, si nécessaire. Ces procédures peuvent être utilisées également dans des États qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Il ressort toutefois des expériences existantes que l'on peut constater une fréquente insuffisance des modalités d'analyse et d'évaluation de la dimension paysagère, laquelle est souvent considérée comme une thématique sectorielle s'ajoutant aux composantes environnementales (air, eau, terre), souvent traitée au moyen d'indicateurs quantitatifs. Une véritable évaluation qualitative des effets des projets d'aménagement sur le paysage est donc nécessaire.

Un changement dans le contenu de ces procédures s'avère indispensable, en faveur d'une lecture globale et intégrée des lieux à travers les différents points de vue.

Il est indispensable d'introduire les objectifs de qualité paysagère (plans du paysage, plans d'aménagement du territoire avec des contenus paysagers, etc.) dans les études d'impact afin d'aboutir à des projets les plus cohérents possible avec ces objectifs.

Il est en tout état de cause indispensable de prévoir des interventions d'atténuation et de compensation des éventuels effets négatifs des projets de transformation sur les lieux, du point de vue du paysage et de l'environnement (intégration des deux points de vue).

Il serait utile d'appliquer les principes directeurs de l'évaluation stratégique environnementale (ESE) afin d'estimer et de vérifier les plans et les programmes d'aménagement du territoire, puisque cette évaluation implique une prise en compte globale de tout le paysage et surtout de sa capacité de tolérance aux transformations envisagées.

A propos de l'Évaluation des effets des interventions non soumises à une étude d'impact

Tous les projets de transformation, de n'importe quel type, généralement à une échelle locale, devraient tenir compte des problèmes de la qualité environnementale et paysagère des lieux.

Certains Etats, ont mis – à côté ou dans la planification du territoire – la planification paysagère (VOIR CHAPITRE POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE - PLANIFICATION DU TERRITOIRE ET PAYSAGE).

Certains autres se sont dotés d'instruments spécifiques et d'une procédure spécifique pour l'évaluation paysagère de tous les projets pour lesquels une autorisation administrative est prévue – mais qui ne sont pas soumis à l'EIE ou à l'ESE (VOIR CHAPITRE PLANIF TERRITORIALE ET PAYSAGE).

Cette évaluation devrait contribuer aux prises de décision des organismes administratifs, à sensibiliser et habituer les techniciens, administrateurs et même les particuliers et la population à tenir compte de la dimension paysagère dans l'engagement du processus de définition des projets.

Politiques d'aménagement et planification du territoire et paysage

Le texte des Orientations de 2008 a déjà fondamentalement traité de la thématique du paysage et de la planification du territoire et des Ateliers spécifiques ont été réalisés par le Conseil de l'Europe (Piešťany 2009 ; ... ?).

Les Orientation 2008, en particulier, indiquent :

Partie I – Principes généraux

I.1. Enjeux des principes généraux

A. *Intégrer le paysage dans les politiques territoriales*

La dimension paysagère devrait être intégrée dans l'élaboration de toutes les politiques qui concernent la gestion du territoire, aussi bien générales que sectorielles, afin de mener à des propositions permettant d'accroître la qualité de la protection, de la gestion et de l'aménagement du paysage.

Le territoire et le paysage contemporains : problèmes de qualité

On est, aujourd'hui, dans une période historique de transformation territoriale et paysagère profonde et très rapide, qui est lié aux transformations de l'économie, de la production, de la culture et de la société. Les disciplines qui travaillent sur l'analyse territoriale (histoire, géographie, ethnographie, philosophie, économie, sociologie, écologie, agronomie, etc.), pas seulement de l'architecture et l'urbanisme/planification du territoire, n'ont pas encore étudié ni compris tous les aspects et toutes les conséquences de ces changements.

La formation des aires métropolitaines – ou mégalo-poles, soit polycentriques soit concentriques, a changé complètement le rapport de la ville à la campagne.

Dans les aires métropolitaines en particulier, on assiste à la formation de nouveaux espaces de la contemporanéité, notamment dans les espaces dits « périurbains », ou dans les zones d'expansion de la ville ancienne ou compacte, dans les entrées des villes et le long des grandes infrastructures. Il s'agit

de grands espaces urbanisés dont la construction répond surtout à une logique interne du lot à construire ou à aménager : des objets divers (maisons et lotissement de pavillons, édifices commerciaux ou de production, de logistique, etc.) sont insérés, mis côte à côte voire superposés sur le territoire, source de dissonance et même, de manière générale, à l'origine de situations chaotiques et sans ordre. Dans le même temps, peut-être, cependant, que les éléments peuvent être dotés – chacun – d'une qualité intérieure quoique sans relations mutuelles ni lien avec le territoire hérité, c'est-à-dire le contexte : c'est le cas, par exemple, de certaines réalisations architecturales « signées » par des architectes renommés. Il s'agit d'une utilisation purement « instrumentale » du territoire qui est considéré comme un simple support, dénué de toute spécificité. Les paysages contemporains sont perçus, en général, comme de mauvaise qualité, en particulier les lieux fragmentés, dispersés, périphériques, etc.

En plus, dans les territoires urbanisés, apparaissent de plus en plus des phénomènes d'abandon et de dégradation de lieux même récents (pas seulement les bâtiments industriels abandonnés, mais aussi des bâtiments commerciaux et de la logistique qui ne sont plus considérés comme appropriés/fonctionnels par rapport aux changements contemporains des activités et de la demande du marché).

Dans cette situation et dans certains pays ou parties de territoires, le manque de possibilités, de capacités ou de volonté de la part des pouvoirs publics ou collectifs de relier et de construire un nouveau paysage collectif est évident : en particulier les espaces collectifs (routes, espaces de connections, etc.) sont traités comme espace uniquement fonctionnels, peu pensés, conçus et aménagés pour la vie collective.

Les parties les plus anciennes et/ou compactes et consolidées des villes vivent une situation différente, positive surtout si elles sont utilisées et habitées. Mais il existe aussi des situations d'abandon surtout dans les cas de petits villes ou habitats quand la population s'est déplacée ailleurs (par exemple dans la montagne ou dans des zones rurales marginales de collines ou de plaine, etc.).

Le territoire rural est souvent fragmenté, s'il est proche des zones métropolitaines. On peut avoir des problèmes de qualité environnementale dans les zones fortement industrialisées où ils manquent soit de qualité écologique (biodiversité, etc.) soit de structures pour la qualité des espaces (allées et arbres, haies, canaux, bâtiments, etc.).

Les problèmes contemporains de qualité ne sont pas complètement différents depuis une dizaine d'années (Orientations 2008), mais ils ont augmenté en quantité et apparaissent de nouveaux phénomènes diffus.

Les disciplines de l'urbanisme et de la planification territoriale ont élaboré, au cours de leur histoire, une solide pratique expérimentale et théorique pour la construction et la réglementation des villes ; tandis que les mesures élaborées pour les territoires extra urbains sont nettement plus récentes et plus déficientes. Des différences existent au sein des Pays de l'Europe, puisque chaque pays agit en fonction de ses propres traditions, de sa législation et de ses instruments de planification du territoire etc. (il serait d'ailleurs particulièrement intéressant de disposer d'une étude comparée entre les pays européens sur ce thème). En cette période de changement territorial, les disciplines de la planification du territoire – et les autres disciplines - en Europe s'interrogent en profondeur sur leur rôle et sur les instruments dont elles disposent, pas seulement par rapport au contrôle et/ou à l'orientation des transformations territoriales, mais aussi par rapport aux thématiques de la qualité des lieux.

Pour être plus clair, il est essentiel de mettre en relief la différence entre planification urbaine-territoriale et planification paysagère. La tradition conceptuelle et les outils de la planification du territoire ont comme finalité prioritaire et plus consolidée la réglementation des transformations des fonctions des parties du territoire (zones de résidence, industrielles, commerciales, logistiques, agricoles, infrastructures, naturelles, etc.), et non pas leur qualité paysagère dans le sens holistique de la Convention européenne du paysage (qualité de l'environnement ; qualité formelle des lieux dans leur trois dimensions - formes, couleurs, matériaux, etc.- ; culture et identités des lieux et des populations.)

Les Orientations 2008 et les nouvelles intégrations pour la planification urbaine et territoriale de tous les lieux.

Les Orientations 2008 soulignaient l'importance du rapport entre paysage et planification du territoire dans tout le territoire, reconnu comme exceptionnel, ordinaire, ou dégradé. On peut ajouter d'autres considérations.

Les outils de la planification urbaine (pour les constructions) - territoriale (pour tout le territoire administratif, y compris les zones rurales) peuvent être nombreux et différents. Dans certains pays, il existe une tradition de planification soit urbaine soit territoriale. Dans des autres pays on a une tradition de planification seulement urbaine, mais pas pour les autres parties du territoire. Dans d'autres encore il n'existe aucune forme de planification urbaine et/ou territoriale dans de vastes parties du territoire. Dans plusieurs pays on a souvent, en tout cas, des outils de protection des zones considérées extraordinaires au point de vue paysager ou naturel.

Il faut affirmer, en général, qu'il est essentiel d'avoir une planification ordinaire de tout le territoire des pays et une insertion des thématiques paysagères dans tous les outils de planification.

Selon les Etats et leurs différentes traditions et organisations administratives et normatives, le rapport entre planification urbaine-territoriale et paysage peut prévoir :

1. Une intégration du paysage dans la planification ordinaire du territoire : dans ce cas il faut décider quels sont les contenus de l'analyse paysagère et les instruments de l'insertion du paysage dans la planification du territoire.
2. Des plans autonomes du paysage et plans autonomes de planification territoriale : dans ce cas il est important de décider de la relation entre les plans de paysage et la planification ordinaire du territoire : in particulier lequel est prépondérant et dans quelles mesures ;

Orientation 2008 :

« Il est nécessaire d'aborder les questions relatives au paysage dans le cadre d'un processus systématique de planification paysagère, adaptée aux différents niveaux, du national au local, et appliquée à tout le territoire, y compris les espaces urbains et extra-urbains.

Ce processus peut revêtir les formes :

- a. d'un véritable système de planification et d'aménagement paysager, avec des instruments spécifiques raccordés entre eux aux différents niveaux administratifs *caractérisés* par une autonomie opérationnelle (*plans de paysage*) ;
- b. de l'introduction systématique de la dimension paysagère dans les instruments de planification

ordinaire du territoire aux différentes échelles (nationale, régionale, locale, etc.), qui devraient comprendre des études spécifiques contenant des orientations (études paysagères). Toute planification du territoire doit intégrer la dimension paysagère.

De tels choix peuvent être présents simultanément dans des situations diverses, même à l'intérieur d'un Etat.

Des expériences ont déjà eu lieu en Europe, dans plusieurs pays et à différents niveaux de la gestion du territoire, qui ont marqué un lien entre paysage et planification territoriale générale.

En France, la *Loi paysage* (1993) impose l'insertion du paysage dans certains des plans territoriaux généraux à l'échelle locale ; en particulier elle oblige à respecter les structures paysagères, que certains spécialistes interprètent comme par exemple les plantations routières ou les haies, alors que ces structures ont été définies dans la méthode des Atlas de paysages en 1994 puis en 2015 (méthode actualisée). Cette loi instaure également des directives paysagères qui n'ont pas eu le succès escompté, car seules deux ont été mises en œuvre (directive Salève et Alpilles). C'est davantage la loi « Reconquête de la nature, de la biodiversité et des paysages », votée le 20 juillet 2016 par l'Assemblée Nationale qui apporte le plus de nouveauté pour les paysages ; mais la partie de la loi consacrée aux paysages est relativement courte par rapport à la partie concernant la nature et la biodiversité ; seulement 7 pages sont consacrées aux paysages alors que le texte en comporte 156. Cependant, cette loi, dans son titre VII, intitulé Paysage, traite tout d'abord du patrimoine paysager et de sa protection ou de sa restauration, définit le paysage dans le chapitre II, article 171 : « *Art. L. 350-1 A. – Le paysage désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels ou humains et de leurs interrelations dynamiques.* ». Cette définition s'inspire de celle de la Convention européenne du paysage, mais elle n'a pas instauré la participation des populations aux actions engagées en faveur du paysage quotidien ou remarquable, malgré un recours effectué par l'un des auteurs de ce rapport, les députés estimant que la participation n'est pas un argument juridique. Cette loi rend obligatoire les atlas de paysages, renouvelés tous les 10 ans, et oblige à respecter les allées d'arbres :

« *Art. L. 350-3. – Les allées d'arbres et alignements d'arbres qui bordent les voies de communication constituent un patrimoine culturel et une source d'aménités, en plus de leur rôle pour la préservation de la biodiversité et, à ce titre, font l'objet d'une protection spécifique. Ils sont protégés, appelant ainsi une conservation, à savoir leur maintien et leur renouvellement, et une mise en valeur spécifiques. « Le fait d'abattre, de porter atteinte à l'arbre, de compromettre la conservation ou de modifier radicalement l'aspect d'un ou de plusieurs arbres d'une allée ou d'un alignement d'arbres est interdit, sauf lorsqu'il est démontré que l'état sanitaire ou mécanique des arbres présente un danger pour la sécurité des personnes et des biens ou un danger sanitaire pour les autres arbres ou bien lorsque l'esthétique de la composition ne peut plus être assurée et que la préservation de la biodiversité peut être obtenue par d'autres mesures. « Des dérogations peuvent être accordées par l'autorité administrative compétente pour les besoins de projets de construction. »*

« *Le fait d'abattre ou de porter atteinte à l'arbre, de compromettre la conservation ou de modifier radicalement l'aspect d'un ou de plusieurs arbres d'une allée ou d'un alignement d'arbres donne lieu, y compris en cas d'autorisation ou de dérogation, à des mesures compensatoires locales, comprenant un volet en nature (plantations) et un volet financier destiné à assurer l'entretien ultérieur. »*

Il est curieux que les députés aient accordé un article de la loi aux allées d'arbres, alors que l'enjeu de la participation citoyenne était bien plus important ; mais les arbres ne parlent pas, ils n'auraient pas pu protester si cet article avait été refusé !!!

Par ailleurs, la loi instaure le titre de paysagistes concepteurs réservé à un niveau d'études supérieur « bac + 5 », dans les écoles spécialisées. Le titre d'architecte paysagiste n'a pu être retenu, parce que l'ordre des architectes s'y est opposé, alors que dans la majeure partie des Etats européens, le titre de *Landscape architect* est en vigueur. En s'opposant à cette dénomination l'ordre des architectes a préservé un titre déjà ancien et tente d'ouvrir le marché des études de paysage aux architectes.

En Italie les Plans Régionaux paysagers ou Plan territoriaux régionaux avec des contenus paysagers (Code des Biens culturels et du paysage. Dernière version 2004) constituent un outil qui est superposé à la planification territoriale à tous les niveaux. Dans ce cas, la question à résoudre concerne les modalités de conformité des plans territoriaux à des échelles subrégionales (intercommunales et communales), parce qu'il est nécessaire que les études et les décisions paysagères soient réalisées à une échelle avec davantage de détail par rapport au niveau régional, qui est inévitablement plus général. Ceci signifie qu'il est indispensable d'avoir des analyses, des compétences (publiques et privées) et des outils spécifiques pour le niveau de détail : ce n'est évidemment pas simple à obtenir soit en termes de compétences professionnelles (professionnels et techniciens des administrations publiques, politiciens, citoyens intéressés), soit en termes de coûts économique pour la rédaction ou adaptation des plans locaux aux thématiques paysagères.

Dans le cas où il y a de plans paysagers et des plans urbains-territoriaux autonomes, il faut affirmer que la planification du territoire doit être conforme à la planification paysagère, qui a des contenus plus larges et complexes. On confirme ce que les Orientations 2008 préconisaient :

Les Orientations 2008

Dans le cadre actuel, il apparaît particulièrement important :

- que tous les instruments de planification et d'aménagement du territoire, sectoriels ou partiels, se conforment aux indications des plans ou études de paysage ;
- que tous les programmes et les instruments de planification, d'aménagement et de gestion du territoire intègrent la dimension paysagère dans les phases soit cognitives soit opérationnelles

L'expérience révèle que lorsqu'il existe une planification à différentes échelles (par exemple régionale et locale) l'activité à l'échelle locale peut déterminer l'efficacité de la mise en œuvre des décisions prises au niveau supérieur, régional. Ce peut être le cas où a été réalisé un Plan paysager régional ou des contenus paysagers dans le Plan territorial régional et chez les municipalités. Ces dernières agissent au niveau des détails et travaillent en étroite collaboration avec les acteurs qui sont responsables des transformations – même petites - du paysage, au quotidien. En réalité, le processus de mise en conformité de la planification locale aux plans des niveaux supérieurs est une occasion précieuse soit de connaissance, soit d'action.

Il est donc opportun de faciliter les modalités avec lesquelles le niveau local se conforme au niveau régional, d'une manière non formelle, mais substantielle, avec des actions spécifiques qui définissent le moment et la méthode pour les réaliser. 1. On devrait éviter, autant que possible, qu'il y ait une première phase, interne au niveau régional, et une seconde, en aval, où le mécanisme de mise en conformité à ce qui a été étudié et décidé au niveau central est activé. C'est-à-dire que l'on devrait

élaborer les contenus et les décisions paysagères régionaux avec des formes de collaborations avec les niveaux inférieurs, jusqu'au commencement du processus d'élaboration régionale. 2. Ceci demande une forte implication des activités des professionnels et des autorités locales dans les activités au niveau régional ; des formes de coopération ; et, en même temps, des activités de sensibilisation, de mise à jour technique des intéressés à la connaissance et à la planification du paysage ; une activité interdisciplinaire et multidisciplinaire. 3. Ceci demande, enfin, une particulière attention à une communication facile des contenus (analyses et décisions) soit dans la phase d'élaboration, soit dans le produit final (stratégie et outils de communication à définir jusqu'au commencement des élaborations expertes).

Les politiques et les outils de la protection des lieux exceptionnels et la qualité des lieux ordinaires

Les problèmes de qualité du territoire renforcent la demande d'une politique de protection en faveur des parties et des éléments reconnus « de qualité » par plusieurs secteurs politiques, culturels et de la population, et particulièrement à risque : une politique de protection comme barrière contre le chaos et contre la perte de lieux exceptionnels et de qualité diffuse. Ce type de politique est très ancienne, consolidée dans les outils pratiques de réglementation de l'usage du sol et connue par les citoyens et les techniciens. Elle est pratiquée pour les lieux qui sont reconnus de qualité ou exceptionnels, soit au point de vue historique et culturel (par exemple les centres historiques ou les panoramas) soit au point de vue naturels (parcs et réserves naturels).

Mais les politiques de protection de la qualité déjà existantes se sont révélées inadéquates et insuffisantes dans leur ensemble pour obtenir la qualité de tous les espaces de vie des populations, qui est l'objectif de la Convention européenne du paysage. Elle demande à tous les intervenants et toutes les populations à tenir compte également des paysages du quotidien et dégradés. Elle demande le passage d'une politique fondée sur la seule protection des éléments et des parties du territoire reconnues comme remarquables à une politique attentive à la qualité de tous les lieux, qu'ils soient remarquables, du quotidien ou dégradés.

Il est donc essentiel que les politiques et les outils de protection des lieux remarquables soient intégrés dans une politique de planification urbaine-territoriale et paysagère générale, qui concerne tout le territoire.

La complexité des actions paysagères dans la planification urbaine-territoriale

Dans ce cadre, il faut rappeler la complexité des stratégies et des actions paysagères que la planification urbaine-territoriale devrait assimiler en soit où considérer. Déjà les Orientations donnaient des clarifications, qui restent encore utiles. En particulier, la phrase suivante reste fondamentale pour comprendre les contenus d'un plan paysager sur **tout** le territoire, comme il devrait être pris en compte par une planification urbaine-territoriale qui porte sur tout le territoire.

« L'action sur le paysage est un assemblage de protection, gestion et aménagement sur un même territoire : certaines parties et éléments peuvent être protégés, d'autres aspects, en particulier les processus, gérés et d'autres transformés volontairement » (Orientations 2008)

Le texte des Orientations 2008 reste utile pour comprendre aussi les études qui doivent être réalisées dans les instruments de planification urbaine-territoriales ou dans les plans paysagers (à mettre en

relation avec les outils de planification urbaine-territoriale) . Le texte met en évidence aussi le rôle d'une participation active des populations.

LE TEXTE DES ORIENTATIONS 2008

En ce qui concerne la planification ordinaire intégrant la dimension paysagère, il est important qu'il y ait des études spécifiques pour la connaissance paysagère des lieux, et une définition de plans d'action.

Conformément à la définition de la Convention européenne du paysage, les études spécifiques et les plans d'action devraient concerner soit la protection des caractéristiques des lieux qui sont déjà reconnus comme étant de grande qualité, soit la gestion ordinaire des lieux, soit les projets de requalification et de réhabilitation.

Ces projets comportent :

- des dispositions opérationnelles sur la protection, la gestion et l'aménagement, la requalification et/ou la réhabilitation ;
- des dispositions pédagogiques relatives à l'information et à la sensibilisation des populations et des acteurs économiques ;
- des mesures de participation directe des acteurs locaux et des parties prenantes ;
- des outils pour le suivi des transformations et de l'efficacité des politiques mises en place.

Les plans et études de paysage prennent la forme de documents cartographiques et de rapports qui consignent les objectifs et les moyens prévus.

Il est également important que, dans un tel processus de planification, il soit le plus possible fait recours aux instruments de la concertation préalable, verticale et horizontale, entre les différents niveaux et les secteurs intéressés par l'administration du territoire. Il serait utile de promouvoir cette participation par des dispositions juridiques et administratives.

La participation concerne les différentes phases du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques du paysage ; en particulier celles de la connaissance des paysages, celles de définition des objectifs de qualité paysagère et de décision, et celles de réalisation des actions dans le temps. La participation implique des droits et des responsabilités pour chacun.

Il serait également utile de définir des délais de validité et de mise à jour ou de renouvellement des études et des plans d'action pour le paysage, en tenant compte de différents facteurs tels que :

- la rapidité des transformations selon les espaces concernés ;
- les possibilités concrètes d'engager les administrations dans leur élaboration ;
- la sensibilité du public à de telles thématiques ;
- les opportunités de développement durable mises en évidence par la formulation des objectifs de qualité paysagère des sites concernés.

Le texte des Orientations 2008 reste utile aussi pour indiquer les types d'actions qu'on devrait considérer dans les instruments de planification urbaine-territoriales ou dans le plan paysager : « protection, gestion et aménagement »

LE TEXTE DES ORIENTATIONS 2008

I.5. Interventions paysagères

La convention énonce des définitions d'actions sur le paysage : protection, gestion et aménagement.

« Aux fins de la présente convention : ... 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 ; » (article 1 de la Convention européenne du paysage – Définitions)

Le concept de protection intègre l'idée que le paysage est soumis à des évolutions qu'il est nécessaire d'accepter, dans certaines limites. Les actions de protection, qui font l'objet d'un grand nombre d'expériences, ne peuvent pas avoir la finalité d'arrêter le temps, ni de reconstruire des caractères naturels ou anthropiques qui ont disparu ; elles peuvent en revanche orienter l'évolution des lieux pour transmettre aux générations futures leurs caractères spécifiques, matériels et immatériels. Les caractères d'un paysage dépendent de facteurs économiques, sociaux, écologiques, culturels ou historiques, dont l'origine est souvent extérieure aux lieux concernés. La protection du paysage devrait agir non seulement sur les caractères présents dans les sites, mais également sur les facteurs externes, à l'échelle appropriée.

« Aux fins de la présente convention : ... 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 ; » (article 1 de la Convention européenne du paysage – Définitions)

La gestion du paysage est une action continue dans le temps destinée à infléchir toute action susceptible de modifier le paysage. Elle s'envisage comme une forme d'aménagement adaptatif qui lui-même évolue au fur et à mesure que les sociétés transforment leur mode de vie, leur développement et les milieux. Elle se conçoit comme un projet de territoire prenant en compte les aspirations sociales nouvelles, les prévisions de modification des caractères biophysiques et culturels et l'accès aux ressources naturelles.

« Aux fins de la présente convention : ... 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 1 de la Convention européenne du paysage – Définitions)

L'aménagement du paysage est assimilable à la notion de projet de territoire et vise des formes de transformation ayant une capacité à anticiper les nouveaux besoins sociaux en tenant compte des évolutions en cours. Il devrait être également conforme au développement durable et prévoir les processus écologiques et économiques à moyen et long terme. L'aménagement s'applique aussi à la réhabilitation des lieux dégradés (mines, carrières, décharges, friches, etc.) afin qu'ils répondent aux objectifs de qualité paysagère formulés.

Les problèmes de la gestion quotidienne de la qualité des transformations projetés

Les transformations sont de plus en plus rapides : de plus en plus se rend indispensable une action claire et efficace de gestion des transformations : pas seulement les grandes transformations liées à des projets et réalisations exceptionnelles (grands lotissements, infrastructures, requalifications, etc.) proposées par le public ou les grandes entreprises privées, mais les petites transformations proposées et réalisées par les habitants des zones urbaines et rurales. Une clôture végétale ou en pierre, un arbre, un toit, une nouvelle couleur pour la façade, une fenêtre, un petit volume, etc... peuvent changer fortement la qualité d'un lieu, surtout si l'on considère qu'ils évoluent dans le temps.

Ce thème est aujourd'hui plus évident que dans le passé parce-que les transformations sont toujours plus rapides, se diffusent par capillarité et sont réalisées par une multitude d'acteurs qui vivent et/ ou agissent sur le territoire (citadins, agriculteurs, touristes, acteurs économiques, techniciens, politiciens, etc.).

Aujourd'hui, la définition de modalités de gestion de ces petites, nombreuses et très importantes transformations est de plus en plus importante, pour qu'elles soient de qualité, ou améliorent la qualité des lieux quand ils sont dégradés ou ordinaire.

Une pratique quotidienne de gestion des transformations ordinaires du territoire et du paysage soit dans les zones extraordinaires, soit dans les zones ordinaires est stratégique.

Les Orientations 2008 donnaient déjà des principes généraux qui sont pensés pour tous les aspects du paysage, pas seulement pour les aspects environnementaux. Elles soulignent aussi l'importance que l'analyse et l'évaluation des aspects paysagers soient conçues d'une manière autonome par rapport aux projets architecturaux ou de plans territoriaux. Ils sont confirmés :

ORIENTATION 2008

5. Evaluation des effets paysagers des interventions non soumises à une étude d'impact

Tous les projets de transformation, de n'importe quel type, généralement à une échelle locale, devraient tenir compte des problèmes de la qualité paysagère des lieux. Certains Etats se sont dotés d'instruments spécifiques. Cette évaluation devrait contribuer aux prises de décision des organismes administratifs, et éduquer et habituer les techniciens, administrateurs et particuliers à tenir compte de la dimension paysagère dès l'engagement du processus de définition des projets.

Il est donc nécessaire de définir une procédure spécifique pour l'évaluation paysagère de tous les projets pour lesquels une autorisation administrative est prévue – mais qui ne sont pas encore soumis à l'EIE ou à l'ESE.

.....

Par ailleurs, l'évaluation des effets paysagers devrait être conçue indépendamment du projet d'équipement ou de construction et donner lieu à une documentation et à une procédure spécifique, tout en permettant une analyse globale et intégrée des rapports entre les lieux concernés et le projet de transformation.

La question de l'évaluation de la qualité des interventions est encore très ouverte, dans une situation dans laquelle les problèmes de mauvaise qualité sont davantage perçus et reconnus au regard de certains paysages contemporains fragmentés, dispersés, périphériques, etc.

Les Orientations 2008 soulignent que : qu'il s'agisse de projet *et* de paysage, de projet *dans* le paysage ou encore de projet *de* paysage, chaque intervention (au sens large de protection, d'innovation ou de requalification) doit être non seulement *compatible*, mais aussi *appropriée* aux caractères des lieux, qui doivent être respectés dans leur spécificité et non pas simplement *utilisés*.

La Convention et les Orientations stipulent que la connaissance des lieux (art. 6.C « *Identification et qualification* ») est la première activité pour des actions paysagères de qualité : tout le monde s'accorde à dire que la connaissance des caractéristiques spécifiques des lieux a un rôle fondamental.

Il reste cependant le problème de la manière dont la connaissance détaillée et attentive des lieux conduit à une forme de *respect* pour les spécificités des lieux et produit des modalités d'intervention *appropriées* (« *Chaque intervention ou projet d'aménagement devrait être non seulement compatible mais aussi appropriée aux caractères des lieux* » comme l'énonce le principe X des « *Orientations* »). Le problème est commun à de nombreux pays d'Europe, qui ont créé plusieurs outils et ont mûri de nombreuses expériences.

Il existe des expériences institutionnelles qui changent le processus d'autorisation publique de réalisation d'un projet. Par exemple, en France les « Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement – C.A.U.E » ; en Suisse les commissions du paysage, comme la *Commissione del*

Paesaggio du Canton Ticino ; en Allemagne et en Autriche et les parties liés à la culture allemandes de la Suisse et de l'Italie (Provincia Autonoma di Bolzano) les « Comités pour la culture architecturale et le paysage » ; in Italie les Commissions Paysage de plusieurs municipalités ou associations des municipalités et le rôle actif des Soprintendenze pour les Biens Culturels et le Paysage (offices décentrés de l'Etat pour les zones protégées). Tous ces expériences on en commune un rôle pro-actif qui supporte la projection du principe du processus avec une forte collaboration entre les techniciens publiques de ces bureaux et les professionnels privés ou les techniciens non spécialisés des administrations publiques. Il s'agit d'une inversion du processus traditionnel d'autorisation, qui est fondé sur la présentation aux bureaux de projets déjà totalement définis.

Il existe une large production de lignes directrices par les administrations publiques, pour la sensibilisation des techniciens, administrateurs publiques, population, entrepreneurs sur plusieurs thématiques paysagères avec la finalité d'améliorer la qualité des projets de transformation : des éoliennes aux énergies renouvelables, aux infrastructures de la mobilité, aux réseaux des nouvelles technologies, aux projets d'édification résidentielle, commerciales, industrielles, aux carrières et décharges, aux modifications des bâtiments agricoles par rapport aux exigences de la modernisation agricole et du tourisme dans le paysage rural, aux entrées des villes, aux lisières entre bâti et campagne, à la conservation des centres et édifices historiques ; etc. Il y a aussi des lignes directrices sur l'insertion des aspects écologiques.

Les administrations locales, à différents niveaux, réalisent des formes de sensibilisation des techniciens (publiques et privés) sur la qualité paysagère avec des cours, des ateliers, des rencontres qui sont la preuve d'initiatives intéressantes. Dans certains cas (par exemple la Province autonome de Trento, en Italie) il y aussi une partie de l'activité dédié aux paysages dans les écoles qui supportent la formation et la mise à jour des fonctionnaires publiques.

Dans certains cas et Pays (par exemple en Italie) il existe des initiatives créées par des groupes de populations locales qui réalisent des Observatoires du paysage : dans certains cas ils viennent en aide aux administrations publiques locales, dans d'autres cas ils travaillent pour la connaissance et le suivi des transformations du paysage et pour la sensibilisation des populations et des techniciens.

En Italie et en France il y a aussi des formulaires spécifiques à utiliser pour que le maître d'ouvrage du projet puisse être guidé dans les analyses paysagères et puisse démontrer clairement si et comment le projet à considérer le paysage (en Italie *Relazione Paesaggistica*, 2005 ; en France « Volet paysager du permis de construire »). Les Orientation 2008 donnaient déjà d'importantes indications pour élaborer l'analyse du paysage dans ces cas :

ORIENTATION 2008

[...]

La documentation devrait :

- *montrer la manière dont le projet est introduit dans les différents contextes (le contexte « proche » du projet (les abords), et les contextes « à mi-chemin » et « lointain », qui comportent des problèmes de visibilité et d'intervisibilité des lieux dans les territoires les plus vastes ; le raccord avec les matériaux, les couleurs, les techniques de construction; l'impact sur les aspects biotiques et abiotiques ;*
- *présenter l'état des lieux et des contextes avant de réaliser les travaux ; démontrer la cohérence entre les caractéristiques du projet et les contextes ; simuler l'état des lieux après l'intervention ;*
- *démontrer la conformité du projet par rapport aux objectifs de qualité paysagère des instruments de planification et d'aménagement paysager (plans, chartes, etc.), lorsqu'ils existent ;*

- *évaluer les effets des transformations proposées sur les lieux et introduire, si nécessaire, des mesures d'atténuation qui garantissent le maintien d'une bonne qualité paysagère des lieux et des mesures de compensation qui contribuent à la qualité environnementale.*

Les analyses et l'action paysagère

Les Orientations 2008 donnent un schéma des phases et caractéristiques des analyses paysagères, et des actions. Elles sont cohérentes avec l'art. 6 de la Convention européenne du paysage et le détail du texte des Orientations 2008 restent fondamentales.

CEP - Art. 6

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 :

- Ai. identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ;
- A2 analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ;
- A3 en suivre les transformations ;
- A4 qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés.

[.....]

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.

LE TEXTE DES ORIENTATIONS 2008

Principales caractéristiques du processus d'analyse et d'action paysagère pour les instruments généraux de planification paysagère et les instruments sectoriels

Un schéma des étapes du processus de planification paysagère générale (plans de paysages, intégration du paysage dans la planification ordinaire du territoire) est présenté ci-après. Il est fait état des processus de planifications sectorielles qui transforment le territoire (plans et projets de secteur), et des outils de concertation et de négociation (chartes, contrats, plans stratégiques partagés, etc.).

1. Grâce à l'étude systématique des paysages sur le territoire tout entier (identification, caractérisation, qualification) des « unités de paysage » clairement définies et délimitées devraient être identifiées.

L'expression « unité de paysage » est utilisée ici afin de souligner l'importance d'étudier systématiquement les paysages. Il n'y a pas lieu de privilégier une modalité d'analyse univoque (écologique, géographique, historique, visuelle ou autre). Toutefois, plusieurs termes, liés à différentes modalités descriptives et interprétatives du paysage, à différentes finalités opérationnelles et, à différentes échelles de travail, peuvent être utilisés, comme c'est déjà le cas dans différents Etats : unité, espace, système, structure, éléments (non seulement territoriaux, mais aussi linéaires, en réseau, etc.).

2. Les plans ou études de paysage devraient formuler pour chacune des unités de paysage des « objectifs de qualité paysagère ». Ces objectifs prévoient :

- la conservation et le maintien des caractéristiques de qualité (morphologies, éléments constitutifs, couleurs, etc., compte tenu des techniques et des matériaux de construction, mais aussi des caractères et des lieux symboliques...);
- la prévision de transformations du paysage en accord avec les objectifs de qualité paysagère,

n'affectant pas la qualité du paysage ;

– la requalification et/ou la réhabilitation des parties dégradées ou posant des problèmes afin de rétablir leurs qualités ou d'en créer de nouvelles.

3. Les plans ou études du paysage devraient comporter des principes généraux, de stratégies et d'orientations relatifs à la qualité paysagère du territoire (protection, gestion, aménagement, requalification, etc.), en apportant une attention toute particulière aux mesures nécessaires pour la mise en valeur paysagère, l'utilisation et l'accessibilité des lieux concernés.

4. Les plans ou études du paysage devraient également comporter des dispositions relatives à la sensibilisation, à la formation, à l'information des populations et des acteurs dont les activités concernent le paysage (opérateurs économiques, techniciens, administrateurs, etc.).

5. Les plans ou études du paysage devraient également comporter des accords et des financements pour l'entretien d'éléments du paysage, pour la création de structures, pour des activités récréatives et éducatives, soit en utilisant des fonds spécifiques, soit en signalant et en favorisant l'utilisation de fonds provenant d'autres secteurs (agriculture, tourisme, culture, travaux publics), soit en favorisant la participation active des populations et des organisations non gouvernementales.

6. Les plans ou études du paysage devraient définir un programme de gestion à court ou à moyen terme pour la mise en œuvre des actions, faisant état des acteurs et des moyens permettant de le mener à bien.

7. Il est essentiel de trouver des modalités de suivi des transformations du paysage et de l'efficacité des actions. Ce suivi devrait contribuer au processus de révision des objectifs de qualité paysagère, à leur reformulation et à la redéfinition périodique des phases de la politique du paysage et de ses moyens.

Paysage et agriculture

L'activité des agriculteurs transforme fortement le paysage, parce que les agriculteurs prennent leurs décisions surtout en relation aux exigences économiques qu'il s'agisse d'un simple exploitant, ou d'une grande entreprise agricole.

En Europe, la plupart des transformations du paysage rural ont été et sont fortement influencées par la politique agricole de l'Union Européenne, qui a commencé en 1960 (Traité de Rome). Son objectif fondamental a été, jusqu'aux récentes années, la maximisation de la production pour une forte autonomie alimentaire de l'Europe. Elle a eu pour conséquences la simplification et la spécialisation des cultures, l'extension de la monoculture et des élevages spécialisés, comme l'élevage hors-sol, la mécanisation agricole et la diminution du nombre des agriculteurs. Celle-ci a provoqué l'agrandissement du parcellaire et la disparition des haies, surtout dans les pays de bocage, comme au Royaume-Uni, en France, en Espagne, au Portugal et dans les pays d'Europe centrale, le modèle soviétique des kolkhozes a entraîné une forte augmentation des parcelles : le paysage s'en est vu souvent fortement transformé ; depuis la privatisation du sol dans ces pays, n'a pas toujours remis la qualité paysagère au goût du jour. Certes, dans plusieurs pays européens, les autorités politiques ont tenté de mettre en œuvre des programmes de replantation de haies, mais leur disparition est encore plus importante que les plantations. Par ailleurs, de nombreuses cultures ont diminué dans leur extension, comme les vignes, les vergers et les prairies qui pouvaient apporter des avantages pour la biodiversité.

Ce processus a entraîné une forte déstructuration des campagnes en termes d'éléments paysagers comme les arbres, les arbustes, les structures du régime des eaux et tout ce qui pouvait diminuer l'efficacité productive des produits principaux. Il a également causé une perte de spécificités, en terme soit de biodiversité, soit de diversité culturelle, formelle et identitaires des lieux. Un processus d'homologation a été mis en place.

Mais des changements ont été décidés, même en relation avec une croissance de la progressive sensibilisation des populations européennes sur les thèmes de la soutenabilité : les trois piliers du concept de développement durable (économie-environnement-société 19 ???) sont devenus quatre (économie-environnement- société-culture, CEMAT 2003 ? et UNESCO 2010) jusqu'aux nouveautés relatives au rôle des Services écosystémiques (2007 Potsdam Ministres de l'Environnement des principales économies mondiales ; et l'étude (*The Economics of Ecosystem and Biodiversity* - TEEB 2008 ?, par la Commission européenne).

En 1992 est apparue une réduction des subventions monétaires aux produits agricoles et l'introduction du concept de multifonctionnalité (activités didactiques, culturelle, environnementales et paysagères, en connexion avec la production agricole).

Le problème de la soutenabilité environnementale et paysagère et de la protection des ressources naturelles sont pris en considération récemment dans la politique agricole de l'Union Européenne : à partir de 2005 et surtout à partir de 2013.

Economie, environnement, dynamisme social sont les objectifs 2013 (Règlement UE 1306/2013). Le paysage dans la complexité de la Convention européenne du paysage n'est pas pris en considération et ses caractéristiques sont un effet indirect des objectifs.

En réalité, la Politique agricole commune de l'Union européenne est articulée par chaque Etat au niveau national et aux niveaux locaux, et des différenciations ont été faites par les Etats, selon les caractéristiques de leur territoire agricole et forestier, des agriculteurs, de la sensibilité des populations, des potentialités du marché des produits de chaque Etat, du rôle du tourisme et de la connexion entre qualité du paysage agricole et qualité des produits.

Il est en tout cas évident que le paysage rural en Europe est un effet fortement influencé par la politique agricole européenne.

Il faut ajouter à ces évolutions l'usage des pesticides qui a fortement fait diminuer les populations d'insectes et en particulier les pollinisateurs comme les abeilles dont la mortalité a atteint plus de 40%. La commission européenne a cependant décidé d'interdire certains produits phytosanitaires, mais l'on sait que les lobbies des firmes agrochimiques agissent fortement, comme pour le glyphosate dont l'interdiction a été reportée à 2023. Il faut désormais compter avec les associations de protection de la nature et des paysages qui tentent d'inverser la tendance. Certes, des progrès sont apparus, mais les enjeux de la qualité des paysages, liés à ceux du changement climatique et de la biodiversité restent fortement présents.

Certain Etats qui ne sont pas touchés par la politique agricole de l'Union européenne sont en train de faire des actions paysagères qui mêlent les finalités de préservation de la nature et de l'environnement avec la préservation des aspects culturels, symboliques, identitaires et esthétiques du paysage rural. Ils utilisent des financements qui supportent les agriculteurs s'ils réalisent des interventions paysagères dans le sens holistique de la Convention européenne du paysage, définies par le gouvernement central et les niveaux inférieurs. C'est le cas de la Suisse (**à développer**)

Beaucoup de choses peuvent être suggérées pour une action paysagère pour les paysages ruraux (agriculture et forstation), soit ils des aires métropolitaines (agriculture urbaine), soit ils des zones agricoles plus industrialisées, soit ils des zones fragiles qui sont surtout de la montagne. Il faut souligner que les actions pour la qualité paysagères dans le cas des territoires ruraux ne doivent pas se limiter aux territoires qui ont déjà une qualité, mais doivent s'appliquer à tous les paysages ruraux , soit exceptionnels, soit ordinaires, soit dégradé.

Tout cela implique un processus cohérent de connaissance des caractéristiques des paysages et la définition de politiques spécifiques.

C'est important de toucher plusieurs types d'actions : support économiques des agriculteurs pour les activités finalisées à la qualité environnementale ; reconnaissance des agriculteurs comme la catégorie qui a en charge la qualités environnementale et culturelles des lieux de vie (maintenance et gestions) ; reconnaissance du rôle social des agriculteurs et prédisposition de services publiques sur le territoire (école, infrastructures, etc.); activité didactique et de sensibilisation des citoyens pour qu'il comprennent mieux la logique des agriculteurs et vice versa ; importance du marketing territoriale comme label des produits de qualité ; politique pour les jeunes agriculteurs etc.

Il est important de prévoir, dans le cadre des instruments de gestion du paysage, une étude approfondie spécifique pour le paysage rural.

On souligne les réalisations et la perspective – toujours plus importante – de la multifonctionnalité de l'agriculture, c'est-à-dire les activités intégratives que les agriculteurs peuvent développer outre la production agricole : agritourisme, didactique, s.p.a, vente directe des produits et petit marché, fêtes et événements culturels, etc. La multifonctionnalité est fondamentale pour l'agriculture et le paysage qu'elle réalise comme opportunité de tourisme récréatif et culturel, basés à la fois sur la connaissance des lieux agricoles et sur leur contexte, sur le point de vue historique et culturel, que sur la compréhension des modalités, les perspectives et les problèmes de l'activité agricole elle-même, dans ses caractères contemporains.

Dans les Orientation 2008 il y avait déjà des indications qui touchent beaucoup de problèmes:

Orientation 2008

Certains éléments naturels et/ou historiques des lieux peuvent faire l'objet d'une attention particulière pour en préserver le rôle spécifique, le sens historique particulier, les potentialités environnementales ou autres, tels que, dans le territoire agricole, les haies, les plantations d'alignement, les murets de pierre sèche ou de terre, les terrasses, les arbres isolés monumentaux, les sources ou les réseaux de canaux historiques. Les instruments utilisés peuvent aller des formes de protection juridique aux financements attribués aux propriétaires et aux agriculteurs pour l'entretien, la replantation ou l'intégration, ou bien à des formes de valorisation accompagnées d'éventuels supports didactiques qui orientent et transmettent les techniques anciennes d'entretien du paysage.

Des autres indications viennent des Ateliers qui ont supporté l'application de la Convention européenne du paysage (par exemple Sibiu 2007).