



Strasbourg, 10 avril 2019

CEP-CDCPP (2019) 5F

**CONSEIL DE L'EUROPE**

**CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE**

**10<sup>e</sup> CONFERENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR**

**LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE**

**Rapport**

*« Le paysage dans les territoires ruraux en transition  
énergétique, agricole et démographique »*

et

**Projet de recommandation**

Conseil de l'Europe  
Palais de l'Europe, Strasbourg  
6-7 mai 2019



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

## Résumé

La Convention européenne du paysage indique :

*« le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et **dans les campagnes**, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien » (Préambule)*

*« '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, e – Définitions)*

*« ... la présente Convention s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les **espaces naturels, ruraux**, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés ». (Article 2 – Champ d'application)*

*« Chaque Partie s'engage : ... à **intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique**, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. » (Article 5 – Mesures générales)*

\*

*Considérant l'attention que la Convention européenne du paysage porte sur les paysages ruraux, un projet de recommandation pouvant être soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour examen est présenté ci-après. Celui-ci a été élaboré sur la base des conclusions du Rapport sur « Le paysage dans les territoires ruraux en transition énergétique, agricole et démographique », préparé dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, par M. Patrice Collignon en qualité d'Expert du Conseil de l'Europe. Le Rapport a pour objet de promouvoir une plus grande attention au paysage dans les territoires ruraux, dans un contexte de transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales.*

La Conférence est invitée à :

- prendre connaissance du Rapport « *Le paysage dans les territoires ruraux en transition énergétique, agricole et démographique* », préparé dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, par M. Patrice Collignon en qualité d'Expert du Conseil de l'Europe, qui a pour objet de promouvoir une plus grande attention au paysage dans les territoires ruraux, dans un contexte de transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ;
- examiner le Projet de Recommandation sur le paysage dans les territoires ruraux en transition énergétique, agricole et démographique, et si, cela est approprié, décider de le transmettre au Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP), puis au Comité des Ministres en vue de son adoption.

\*

**Projet de Recommandation .... du Comité des Ministres aux Etats membres  
contribuant à la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage du Conseil**

## de l'Europe : Le paysage dans les territoires ruraux en transition énergétique, agricole et démographique

*(adoptée par le Comité des Ministres le, ...  
lors de la ... réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Eu égard à la Convention européenne du paysage (STE n° 176), selon laquelle « le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien » ;

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

Rappelant les dispositions de la Convention, selon lesquelles :

*« ... la ... Convention s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés » (article 2),*

*« Chaque Partie s'engage :  
...à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. » (article 5),*

*« chaque Partie s'engage à mettre en place des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages » (article 6) ;*

Se référant aux dispositions de la Recommandation [CM/Rec\(2008\)3](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, concernant les moyens d'intervention et les instruments utilisés pour la mise en œuvre de la Convention ;

Constatant l'importance de la mise en place de moyens d'intervention susceptibles de contribuer à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages ;

Eu égard :

- aux interrelations fortes existant entre les capacités locales de gestion et d'aménagement des paysages ruraux, ainsi que la vitalité des territoires ruraux ;
- à la nécessité de protéger les nombreux paysages ruraux de qualité sans les muséifier mais en les inscrivant dans une perspective de consolidation des atouts des territoires ruraux en réponse aux attentes citoyennes,
- à la cohérence entre l'esprit participatif prôné par la Convention européenne du paysage et les démarches de développement local expérimentées dans les territoires ruraux ;
- à l'objectif consistant à induire le plus tôt possible dans les projets d'aménagement et de développement économique la préoccupation paysagère plutôt que de l'engager en aval dans une démarche d'opposition contre-productive ;

Considérant les approches associant plusieurs collectivités territoriales donnent aux territoires ruraux un cadre pertinent pour l'action paysagère mais aussi une capacité mutualisée d'actions et de mise en valeur de leur potentiel,

Recommande aux États parties à la Convention européenne du paysage de promouvoir la prise en considération des mesures qui suivent par les autorités nationales, régionales ou locales, selon leurs compétences en ces matières :

- a. expliciter la reconnaissance politique du rôle et de l'importance des territoires ruraux dans le développement de la société européenne par l'adoption, au plus haut niveau, d'orientations stratégiques donnant un cadre de référence à l'action publique dans les territoires ruraux ;
- b. privilégier la mise en place, à un niveau supra-communal ou sous-régional, de démarches stratégiques intégrées et participatives permettant de renforcer la capacité des territoires ruraux à se construire un développement adapté aux nouveaux défis mondiaux et d'intégrer plus aisément la dimension paysagère au cœur même des processus ;
- c. introduire cette même démarche de dialogue prospectif à l'échelle transfrontalière, pour éviter des situations portant préjudice à la qualité paysagère avec ses composantes naturelles et culturelles dans des territoires frontaliers ;
- d. amplifier la mise en valeur des paysages ruraux de qualité comme territoires pilotes de la convergence des préoccupations paysagères et d'un développement local durable ;
- e. encourager des approches territoriales globales pour répondre aux défis climatiques et énergétiques, de manière à éviter des réponses sectorielles non réfléchies par rapport aux impacts paysagers ;
- f. faciliter et d'accompagner, par la mise en place d'instruments financiers adéquats, la transition énergétique des territoires ruraux porteurs d'une vision stratégique globale incluant les aspects paysagers, de manière à permettre un engagement rapide des projets ou des investissements ;

- g. encourager des formes d'agriculture plus qualitatives en termes de paysage et de gestion des sols et négocier les accords internationaux en élargissant les objectifs poursuivis aux aménités des territoires ruraux ;
- h. promouvoir la qualité des paysage des territoires ruraux en imposant dans les politiques de soutien agricole un pourcentage élevé des moyens dévolus à la protection des particularités topographiques ;
- i. amplifier la politique de recherche et de transfert de connaissance sur les possibilités économiques et sociales offertes par une agriculture diversifiée à dimension familiale ;
- j. créer ou renforcer les structures d'observation et de gestion foncière pour améliorer l'intégration des préoccupations paysagères dans les documents locaux d'urbanisme, avec un double regard tant sur la qualité du paysage intérieur des villages et des petites villes que sur leur environnement extérieur.

## Rapport

### « *Le paysage dans les territoires ruraux en transition énergétique, agricole et démographique* »

*Rapport préparé dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe pour  
la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage,  
par M. Patrice COLLIGNON en qualité d'Expert du Conseil de l'Europe*

*M. Patrice Collignon est Administrateur Délégué auprès du Conseil de l'Europe de l'Association internationale Ruralité-Environnement-Développement.*

*Crédit photographique : Patrice Collignon*

## Sommaire

### Introduction

Des diversités rurales aux contours évolutifs  
Territoires et paysagers ruraux : une réalité multiforme  
Les dynamiques participatives de développement rural

### 1. Paysages ruraux dans la transition énergétique

- 1.1. Le contexte énergétique et climatique
- 1.2. Les approches intégrées comme réponses méthodologiques
- 1.3. Contribution à la production d'énergies renouvelables

### 2. Paysages ruraux dans la transition agricole

- 2.1. Une évolution peu favorable aux paysages
- 2.2. Un momentum politique et sociétal
- 2.3. Agriculture en transition
- 2.4. Les ruraux en partenaires
- 2.5. La prise en compte du paysage dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne

### 3. Paysage ruraux dans la transition démographique

- 3.1. Des territoires sous pression démographique
- 3.2. Des territoires ruraux en déprise démographique
- 3.3. La qualité du paysage intérieur des petites villes et villages menacée

### 4. Paysages ruraux dans la transition numérique

### Conclusions sur les territoires et paysages ruraux dans la dynamique européenne

Une meilleure reconnaissance politique, un objectif commun  
Des interrelations positives entre pôles urbains et ruraux pour en valoriser les paysages

## Annexes



## Introduction

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe, le paysage rural a déjà fait l'objet de travaux qui en ont largement souligné la profondeur historique<sup>1</sup> en tant que témoin de l'évolution des sociétés rurales au fil des siècles. Dans l'imaginaire de nombreuses personnes, il est ce décor bucolique à dominante verte, ponctué de quelques villages entourés d'espaces agricoles et de portions boisées, sur fond de reliefs avenants.

Le titre de ce rapport, « Le paysage dans les territoires ruraux », induit cependant une différence notable à cette vision esthétisante ou photographique dans laquelle, voire devant laquelle, se déploieraient des activités champêtres. Il indique bien que le paysage y sera perçu à la fois comme un cadre de vie mais aussi comme un agent potentiel de développement inscrit dans les dynamiques sociales, économiques, environnementales et culturelles traversant les territoires ruraux.

Par l'introduction de cette dimension territoriale, la thématique s'enrichit de la complexité et de la diversité des territoires ruraux européens. Elle questionne aussi davantage la politique que la technique.



Paysage renaturé en vallée de Semois (B)



Paysage de montagne à Gsteig (CH)



Village de Biertan (RO)



Allée d'arbres en Lorraine (F)

---

1. Voir « Paysage et patrimoine rural », Actes de la [6<sup>e</sup> Réunion du Conseil de l'Europe des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage](#) (Sibiu, Roumanie, 20-21 septembre 2007), Editions du Conseil de l'Europe, Série Aménagement du territoire européen et paysage, 2009, n° 88.



*Lectour (F) : patrimoine et produits du terroir*

Avant d'aborder la question paysagère proprement dite, il est utile de s'interroger sur la reconnaissance de la valeur et du potentiel des territoires ruraux, dans leur ensemble : en effet, sans reconnaissance de l'enjeu que constituent des territoires ruraux animés pour l'ensemble de nos sociétés et de ses décideurs, il paraît difficile de mobiliser efficacement en faveur des paysages de ces espaces. Pourquoi y investir, se mobiliser en leur faveur en les étudiant si le cadre territorial de ces actions ne paraît pas digne d'intérêt ?

Que sont les territoires ruraux en Europe ? La définition du rural a varié selon les époques, mais le plus usuellement, le territoire rural est défini par rapport aux grands centres urbanisés et densément peuplés. Une autre approche consiste à définir le territoire rural par ses caractéristiques :

« ...l'expression 'espace rural' s'entend d'une zone intérieure ou côtière, y compris les villages et les petites villes, dans laquelle la majeure partie des terres sont utilisées pour :

- l'agriculture, la sylviculture, l'aquaculture et la pêche,
- les activités économiques et culturelles des habitants de cette zone (artisans, industries, services, etc.),
- l'aménagement de zones non urbaines de loisirs et de distractions ou de réserves naturelles,
- d'autres usages tels que le logement. »<sup>2</sup>

Le territoire rural ne se résume pas aux zones agricoles et forestières et aux espaces naturels. Il inclut également les villages et petites villes imbriqués dans ces zones, ainsi que des espaces dédiés à d'autres activités économiques. Les territoires ruraux restent bien évidemment les lieux principaux de productions de denrées alimentaires et de matières premières, mais ils sont, comme l'ensemble de la société européenne, en mutation : ils assurent aujourd'hui de nombreuses autres fonctions de production, de loisir, d'accueil... Dans le débat émergent sur les changements climatiques et sur une société bas-carbone, ils constituent d'indispensables réserves de ressources renouvelables et d'importantes capacités de captation de carbone.

---

2. Recommandation 1296 (1996) de l'Assemblée parlementaire relative à une Charte européenne de l'espace rural – [www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=15330&lang=fr](http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=15330&lang=fr)



*Les territoires ruraux accueillent de nombreuses zones d'activités hébergeant nombre d'emplois (D)*

Au plan européen, les territoires ruraux offrent une large diversité qui va des espaces très faiblement peuplés aux zones périurbaines. Leurs populations présentent aussi une grande diversité de cultures, héritages de sociétés étroitement liées aux caractéristiques, richesses et handicaps de leur cadre de vie. La ruralité européenne abrite aussi une part importante du patrimoine naturel, architectural et historique. A ces éléments s'ajoutent certaines caractéristiques socio-culturelles, plus subjectives, qui induisent pour leurs habitants une relation différenciée à l'espace, à la nature, à l'écoulement du temps et au climat.



*Chapelle Saint Nicolas-de-Flue, par P. Zumthor  
Wachendorf (D)*



*Village de Vilea Viilor, classé au Patrimoine  
mondial de l'Unesco, Transylvanie (RO)*

Originellement consacrés aux fonctions primaires liées à l'alimentation et à la fourniture de biens élémentaires, les territoires ruraux sont aujourd'hui des espaces d'activités, de productions et de services beaucoup plus diversifiés. Ils offrent des réponses à des demandes sociétales nouvelles mais aussi de plus en plus qualitatives (sécurité alimentaire, ressourcement et loisirs, environnement, bien-être animal...).

Le paysage rural reste fortement impacté par les activités agricoles et forestières qui sont menées sur le territoire. Cette caractéristique visuelle biaise le regard porté en général sur les territoires ruraux, dont les seuls vecteurs économiques et sociaux seraient par analogie liés à ces deux secteurs. Mais la réalité socio-économique des territoires ruraux a changé et continue sa mutation. La part de l'agriculture et de la foresterie se réduit, d'autres activités secondaires et surtout tertiaires se développent. De même, les

pratiques professionnelles des habitants se modifient. Le tourisme en milieu rural, avec ses offres diversifiées, s'est fortement développé en s'appuyant largement sur la qualité des paysages.

La dimension « verte » des paysages ruraux en constitue un élément de qualité et d'attractivité fondamental : d'où l'intérêt et l'accent mis sur l'action des agriculteurs en ce domaine. Mais cette dimension ne doit pas faire oublier la mutation et la diversification de la ruralité au XXI<sup>e</sup> siècle, que ce soit en termes d'économie et de culture.

Les territoires ruraux constituent aujourd'hui pour le continent européen un capital à la fois inscrit dans l'histoire mais aussi capable d'une croissance résiliente aux défis actuels.

### *Des diversités rurales aux contours évolutifs*

Avec l'objectif de qualifier les territoires, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a adopté en 1991 une approche statistique par degré d'urbanisation qui fut une référence largement reconnue et utilisée. Elle proposait trois degrés d'urbanisation : les zones densément peuplées, les zones relativement rurales (renommées à partir de 1997 zones intermédiaires) et les zones faiblement peuplées.

Les zones, étudiées sous la dimension de la Nomenclature d'unités territoriales statistiques (NUTS) 3<sup>3</sup>, étaient reconnues comme essentiellement urbaines si moins de 15 % de ses habitants vivaient dans des Unités administratives locales (LAU<sup>4</sup>), intermédiaires pour des pourcentages compris entre 15 à 50 %, et essentiellement rurales si plus de 50 % de sa population vivait dans une LAU rurale.

Suite à certaines incohérences statistiques par rapport aux réalités locales, Eurostat a adopté en 2014 une nouvelle approche statistique conjuguant les notions de densité et de contiguïté. Elle est construite sur l'analyse de « cellules de grille <sup>5</sup> » qui sont des zones de 1 km<sup>2</sup> utilisées pour qualifier les degrés d'urbanisation. Une cellule de grille rurale présente une densité inférieure à 150 hab. au km<sup>2</sup>. Une cellule de grille urbaine a un seuil de densité supérieur à 300 hab. au km<sup>2</sup>.

Dans cette classification, une région est dite :

- essentiellement rurale si plus de 50 % de sa population vit dans des cellules rurales ;
- intermédiaire si entre 20 et 50% de ses habitants vivent dans les cellules rurales ;
- essentiellement urbaine si moins de 20 % de sa population vit dans les cellules rurales.

De plus, une population est dite « urbaine » si sa zone d'habitat incluant des cellules contiguës dépasse un seuil minimal de 5.000 habitants, ceci pour intégrer la notion de « grappe urbaine ».

Cette nouvelle approche a livré des modifications statistiques relativement stables au niveau global mais elles illustrent au plan national les diversités territoriales (cf. Annexe n°1).

---

3. La nomenclature NUTS3 correspond aux échelles provinciales, départementales, soit des territoires englobant de 150 000 à 800 000 habitants environ.

4. LAU (anciennement LAU1 et LAU2) : les unités territoriales LAU forment un système divisant le territoire pour collationner les statistiques au niveau local. Elles correspondent aux nomenclatures NUTS 4 ou 5, et le plus souvent aux municipalités.

5. Cellule de grille : unité géographique servant à la diffusion ou à l'utilisation des informations statistiques.

Les approches statistiques fournissent des indicateurs utiles pour la conduite et l'évaluation des politiques territoriales, mais elles ne peuvent rendre compte des réalités personnelles et des perceptions forcément subjectives des habitants par rapport à leur environnement vécu comme rural, semi-rural ou urbain. Elles illustrent toutefois l'importance de la ruralité dans le continent européen.



*Loch Katrine, Parc national Loch Lomond et Trossachs (UK)*



*Maar de Meerfelder, dans le géoparc Vulkaneifel (D)*



*Paysage viticole dans le parc naturel Schwarzwald Mitte/Nord (D)*



*Saint-Cirq Lapopie, dans le parc naturel régional des Causses du Quercy (F)*

Les territoires ruraux recouvrent ainsi une part largement majoritaire de l'espace européen. Dans le cadre des Etats membres de l'Union européenne, 56 % de l'espace est classifié comme rural et 34,9% considéré comme intermédiaire, ces classifications offrant un visage paysager tantôt urbain tantôt semi-rural, comme le sont de nombreuses zones autour des grands centres. Avec une extrapolation prudente, la thématique des paysages dans les territoires ruraux concerne donc a minima 75% du territoire rural européen. La gestion, la protection et l'aménagement du paysage de la presque totalité de ce territoire représente un enjeu majeur.

### ***Territoires et paysages ruraux, une réalité multiforme***

La diversité des territoires ruraux est une richesse dont la valeur a été longtemps sous-évaluée mais qui retrouve en ces temps de mondialisation et d'uniformisation un statut de ressource presque

structurelle<sup>6</sup>. Ces espaces sont évidemment riches d'aménités et de ressources naturelles reconnues aujourd'hui comme faisant partie des enjeux du futur : eau, air, biodiversité... Ils sont aussi gardiens de ressources patrimoniales et culturelles indispensables à une compréhension intelligente de la ligne du temps et de l'évolution du cheminement humain.

Le paysage rural est ainsi un livre offert à la lecture de ses habitants et de ses visiteurs leur permettant de comprendre les rouages du passé pour mieux mesurer les perspectives ou les menaces du futur.

Les parcs naturels (nationaux, régionaux...) et autres espaces naturels reconnus (Réserves de la biosphère, zones paysagères protégées...) représentent une part remarquable des territoires ruraux. La décision de leur création ou de leur agrément est liée pour l'essentiel à leurs qualités environnementales, paysagères ou biologiques. Le maintien de ces qualités ou leur accentuation sont au cœur des critères qui guident leurs orientations de développement. Il s'agit également de territoires où une approche stratégique globale est attendue, même si elle est sans doute davantage centrée sur le devenir environnemental et naturel qu'économique<sup>7</sup>.

Ces territoires bénéficient, par nature, d'un environnement naturel et d'un cadre politique favorables qui leur donnent une mission et un caractère d'excellence en matière paysagère. Ce sont aussi souvent des territoires d'expérimentation pour des approches ou des outils nouveaux (chartes...) en matière de paysage. Les Etats et régions, lorsqu'ils évoquent la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, illustrent d'ailleurs souvent leurs propos par des actions sur ces territoires privilégiés.

Il faut cependant éviter de réfléchir à la question des paysages des territoires ruraux exactement de la même manière à celle des parcs naturels ou autres espaces naturels à haute qualité environnementale. La Convention européenne du paysage<sup>8</sup> concernant « tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés », cette approche tendrait à marginaliser les paysages ruraux « ordinaires » ou de faible qualité. Or ceux-ci sont aussi au cœur des efforts que la Convention doit soutenir. Ils rassemblent en effet une part importante de la population rurale et accueillent de très nombreuses activités et postes d'emplois. La gestion, la protection et l'aménagement de ces paysages ruraux ordinaires est donc un enjeu considérable, non seulement pour leurs habitants et leurs visiteurs, mais aussi pour l'attractivité de leurs acteurs économiques.

---

6. « Les territoires ruraux : des espaces territoriaux habités dotés d'une personnalité propre et de potentialités spécifiques de développement et qui font partie de la solution parce qu'ils ont une énergie et un génie propres à mobiliser ; une mosaïque de territoires qui maillent l'espace européen et participent voire structurent la diversité des cultures qui caractérise l'Europe ». Extrait de « Faire grandir l'Europe avec les territoires ruraux », in : Ruralité-Environnement-Développement, avril 2016.

7. Ils recouvrent jusqu'à 25% du territoire dans certains Etats membres de l'Union européenne. En France, les domaines terrestres et maritimes des 52 Parcs naturels régionaux et des 10 Parcs nationaux recouvrent 148.728 km<sup>2</sup>, soit 24,5 % du territoire. En Ecosse, les 40 Zones panoramiques nationales (*National Scenic Areas*) recouvrent 13 % du territoire.

8. La Convention définit ainsi le paysage : « Paysage » désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations. L'article 2 de la Convention, consacré à son champ d'application, indique que sous réserve des dispositions de l'article 15 de la Convention, celle-ci s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

### *Les dynamiques participatives de développement rural*

Les réalités physiques, climatiques et socio-économiques des espaces ruraux en Europe sont variées, voire opposées, en termes d'accessibilité, d'attractivité, de densité démographique, de richesses et de conditions naturelles. Quoi de plus dissemblables qu'une vallée norvégienne, une terre semi-désertique de la péninsule ibérique, une île grecque ou un territoire agricole ukrainien ?

Pour pallier cet obstacle à une politique homogène d'appui au développement rural à partir des centralités de pouvoir, les territoires ruraux ont expérimenté, de longue date, des formes de développement innovantes qui leur permettent de construire des stratégies en phase avec leur potentiel et leurs espérances. Après une phase exploratoire menée à partir des années 1970 dans plusieurs ruralités européennes, dont en France et en Belgique, une méthode de développement local intégré s'est développée dans de nombreux Etats. Elle promeut une approche holistique du développement avec une participation active et déterminante des acteurs locaux.

Cette méthodologie a été transposée au plan européen à partir de 1991 sous le nom de Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER, acronyme anglais de *Links between actions for the development of the rural economy*). Ces démarches de développement local se sont enrichies et consolidées au fil des années d'expérimentations. Lors de la programmation européenne actuelle, cette approche a évolué en Développement local mené par les acteurs locaux (CLLD, acronyme anglais de *Community-Led Local Development*), sans perdre ses caractéristiques mais en diversifiant les sources de financement.

Cette méthodologie présente les principales caractéristiques suivantes<sup>9</sup> :

- une stratégie locale de développement au niveau d'un territoire pluri-communal ou sous-régional, élaborée selon une approche intégrée et multi sectorielle et dans une démarche ascendante (*bottom-up*) et participative ;
- un partenariat local public-privé de décision, formalisé au sein d'un Groupe d'action locale (GAL) dans lequel les acteurs privés ont une place au moins égale à 50% ;
- un soutien à l'innovation, entendue au sens large (nouveau produit, processus ou marché, adaptation d'innovations développées ailleurs...) ;
- une mise en réseau facilitant les échanges de bonnes pratiques et une démarche de coopération avec d'autres territoires ruraux.

L'intérêt de cette démarche par rapport à la thématique de ce dossier est multiple :

- l'approche globale demandée pour les stratégies locales inclut bien évidemment l'enjeu paysager : la protection, la gestion ou l'aménagement du paysage figurent ainsi parmi les actions fréquemment mises en œuvre ;
- la démarche participative emblématique de cette méthodologie répond aux dispositions mentionnées dans la Convention européenne du paysage, notamment à son article 5 sur la participation locale ;
- elle place le paysage à la fois comme un cadre de référence et comme un facteur de développement, en valorisant les connaissances et les travaux sur le paysage mais aussi en permettant l'élaboration de projets ou de produits s'appuyant sur la qualité paysagère.

---

9. Règlement (UE) 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, 7 décembre 2013.

L'enjeu majeur n'est donc pas de confronter les stratégies de développement rural aux objectifs de maintien, gestion ou conservation des paysages, mais bien de faire en sorte que ces objectifs fassent partie des facteurs d'élaboration de ces stratégies locales. Le paysage devient un élément constituant des réflexions et conclusions stratégiques. Cela modifie la perception que ce paysage renvoie lors des étapes de travail collaboratif. Il apparaît non comme un critère de validation a posteriori, mais comme un facteur de développement intégré aux choix à prendre.

La suite de ce rapport s'articule autour de quatre parties centrées sur des mutations fortes que vivent les territoires ruraux européens en matière d'énergie, d'agriculture et de démographie et dans le domaine du numérique.

## **1. Paysages ruraux dans la transition énergétique**

### **1.1 Contexte énergétique et climatique**

La transition énergétique vers une société de développement à faible intensité de carbone (à « bas-carbone ») est largement guidée par des considérations liées au climat. Autant, il y a quelques décennies, les orientations énergétiques ont pu être décidées essentiellement par rapport au contexte géopolitique, autant aujourd'hui les nouvelles contraintes pesant sur l'avenir énergétique émanent du besoin urgent de limiter l'ampleur du phénomène climatique et de s'y adapter.

Cette nécessité, ressentie au niveau mondial avec des intensités diverses mais parfois vitales, a réveillé une mobilisation presque planétaire dont l'Accord sur le climat adopté à Paris le 12 décembre 2015 à l'occasion de la 21<sup>e</sup> Conférence de Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et entré en vigueur en novembre 2016, a marqué une étape importante.

Son texte ne fait nullement mention du paysage ni référence spécifique aux territoires ruraux. Le 5<sup>e</sup> Rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sur les changements climatiques et leurs évolutions futures (2013), qui a précédé la Conférence, évoque cependant très clairement les menaces pesant sur les territoires ruraux :

« Les zones rurales sont, pour leur part, exposées à des risques à très court terme, comme une baisse drastique de l'approvisionnement en eau, mais aussi une baisse de la sécurité alimentaire, une baisse des revenus issus de l'agriculture. Cela aurait pour effet des déplacements des zones de production et des zones de récolte, et par extension, des déplacements de population. »

Dans le prolongement des accords internationaux ratifiés ou de leurs engagements volontaires, les Etats et régions, se sont d'autre part engagés en faveur d'une mutation forte et accélérée de leur paysage énergétique : il s'agit d'accorder une part croissante aux énergies renouvelables, de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, de renforcer sa captation... A ces orientations stratégiques s'ajoute la volonté d'améliorer la résilience des territoires aux événements climatiques et d'en réduire les risques.

Ces choix, subis ou proactifs, nécessitent la mobilisation de tous les territoires. A l'instar des pôles urbains, les territoires ruraux doivent contribuer à résoudre les problématiques résultant des changements climatique (tant par la réduction de ces changements que par une adaptation à ces changements). Les territoires ruraux doivent ainsi compter dans le débat climatique et cette problématique s'inscrire dans la question de la gestion du paysage. L'enjeu central n'est plus en effet

de prendre uniquement des mesures de maintien, de gestion ou de conservation des paysages permettant de limiter les impacts des changements climatiques, mais bien de conduire leur gestion de manière à placer les territoires ruraux comme des territoires de réponse aux défis. Il s'agit ainsi non plus, par exemple, de contrer l'implantation d'éoliennes ou de champs photovoltaïques, mais bien de chercher des solutions techniques et réglementaires qui en permettent l'installation avec un minimum d'impacts paysagers. Sauf à prendre le risque de marginaliser davantage les territoires ruraux, la gestion paysagère doit aussi se réfléchir en positionnement proactif par rapport aux solutions à apporter aux défis.

Ce repositionnement opérationnel et politique de l'importance des territoires ruraux dans le débat climatique induit en finalité une nouvelle prise en compte des zones rurales. Il peut être à la base d'un nouveau pacte rural qui doit porter une vision rééquilibrée des espaces avec une reconnaissance clairement exprimée pour les apports spécifiques de tous les territoires. Profiter de la pression climatique – et des inquiétudes et des menaces qu'elle génère tant auprès des populations que des acteurs économiques – pour replacer les territoires ruraux dans le forum des acteurs qui comptent (et donc à prendre en compte) implique une vision dynamique et une prospective volontariste en matière de paysage : il n'est pas question de brader la qualité paysagère, mais d'en faire évoluer et d'en actualiser les normes.

## **1.2. Les approches intégrées comme réponses méthodologiques**

La croissance attendue des différentes composantes des énergies renouvelables pourrait inciter à aborder sectoriellement cette évolution : photovoltaïque, éolien, biomasse, hydraulique pour l'essentiel.

Ce serait faire l'impasse sur les réponses territoriales énergétiques qui associent toutes les formes de consommation et de production énergétique, dans une vision intégrée qui en augmente l'efficacité et le caractère innovant. L'enjeu est de développer des réponses qui, en réduisant la consommation d'énergie sur un territoire et en y diversifiant la production d'énergie alternative, permet de limiter d'autres pistes d'investissements pesant davantage sur le paysage. La réponse étant d'abord territoriale, c'est l'ensemble des opportunités présentes sur le territoire (parfois spécifiques : géothermie, hydraulique, biomasse, configuration adéquate pour les réseaux de chaleur...) qui doivent être mobilisées pour faciliter une transition bas carbone et atténuer la question énergétique.

Ces approches territoriales se sont multipliées au plan local<sup>10</sup>. Elles favorisent par exemple les initiatives mutualisées de valorisation de la biomasse locale qui peuvent s'accompagner plus facilement d'un choix d'implantation étudié pour réduire l'impact paysager.

L'intérêt de cette réflexion-action globale est de pouvoir identifier, par territoire, les potentiels locaux et de dépasser des handicaps spécifiques sans recourir à des solutions standardisées, proposées clé-sur-porte par les acteurs commerciaux mais pas toujours optimales. Elle permet aussi une implication des habitants et des acteurs locaux dont la participation va permettre une meilleure adhésion au programme énergétique qui en sera le fruit et sa plus grande adéquation. Elle ouvre aussi le champ à une vision intégrative de la consommation énergétique sur un territoire, et donc à des initiatives qui dépassent la réflexion habituelle sur l'énergie en développant des solutions rurales intelligentes (*smart*

---

10 Plan climat territorial, Pactes énergétiques, Réseau de petites communes rurales pour la neutralité énergétique, RURENER.

*rural*) afin d'augmenter la rentabilité des déplacements dans le flux des biens et des personnes de manière à limiter les besoins en infrastructures et faciliter le maintien des habitants.

Privilégier les démarches participatives de co-construction stratégique permet de limiter les impacts paysagers car ce dernier aspect apparaît rapidement comme important dans une approche territoriale alors qu'il peut sembler négligeable dans un développement uniquement pensé par filières sectorielles énergétiques. Celles-ci se traduisent souvent par une juxtaposition d'investissements individuels dont l'accumulation finira par générer davantage d'impact qu'une solution globale.

Cette approche territoriale est une manière élégante et efficace de concilier obligations internationales ou nationales, enjeux locaux et attention paysagère. Cette approche trouve un écho politique grandissant<sup>11</sup>, au-delà des actions sectorielles portées par le secteur privé.

### **1.3. Contribution à la production d'énergies renouvelables**

La part des énergies renouvelables dans le bilan global des productions énergétiques primaires est croissante<sup>12</sup>. Il est intéressant d'analyser comment se répartissent ces différentes sources par rapport à leur impact paysager. Les biocarburants et les déchets renouvelables sont les principales sources d'énergie renouvelables, pour un total proche des deux-tiers. Ce secteur sera évoqué ultérieurement en abordant l'évolution de l'agriculture.

Bien que l'énergie hydraulique occupe la deuxième place en importance, elle n'a guère augmenté car elle a déjà été largement exploitée au moyen d'infrastructures majeures. Son impact paysager reste donc inchangé. Une évolution, toutefois mineure en valeurs absolues, pourrait se faire jour à travers une exploitation croissante de potentiels hydrauliques locaux par la mise en œuvre ou la réhabilitation de petites infrastructures locales (microcentrales...) sans réel impact paysager.

Les productions d'énergies éolienne et solaire sont certes moindres mais elles connaissent une expansion rapide : elles ont aussi un impact fort sur les paysages, ceux des territoires ruraux, en particulier.

Les conditions climatiques et les ressources naturelles sont en effet des facteurs déterminants pour la production de certaines sources renouvelables. Ainsi, la part d'énergie hydraulique dépasse le tiers de la production renouvelable totale dans des Etats relativement montagneux comme l'Autriche, la Slovaquie et la Suède, mais aussi dans « L'ex-République yougoslave de Macédoine », au Monténégro, en Serbie et en Turquie. Elle culmine même au-delà des deux tiers en Albanie et en Norvège. Cette diversité s'exprime aussi pour la part d'énergie solaire où elle atteint par exemple 83,1 % à Malte et 66,8 % à Chypre.

---

11. Résolution législative du Parlement européen du 3 juillet 2018 : « Le Parlement européen... convient de l'importance que revêtent des mesures, stratégies et plans effectifs et efficaces en matière d'adaptation, y compris le recours à des solutions écosystémiques pour améliorer la capacité d'adaptation, renforcer la résilience et réduire la vulnérabilité au changement climatique dans le cadre de l'accord de Paris ».

12. La production d'énergie renouvelable dans l'UE-28 a progressé de 71 % entre 2005 et 2015, soit une augmentation moyenne de 5,5 % par an. En 2015, les pays plus grands producteurs d'énergie renouvelable dans l'UE-28 étaient l'Allemagne (19 % du total), l'Italie (11,5 %), la France (10,4 %) la Suède (9 %) et l'Espagne (8,2 %).

Il n'est guère étonnant de constater que la part de l'énergie éolienne est singulièrement élevée en Irlande (57,6 %) et au Danemark (34,4%), mais aussi en Espagne (25,1 %), au Royaume-Uni (29,3 %) ou au Portugal (19,3 %). Il faut également signaler quelques situations atypiques, en lien avec leurs spécificités naturelles, concernant la part d'énergie géothermique en Italie (23,2 %), en Turquie (30,8 %) ou en Islande (75,8 %).

Cette même disparité se retrouve dans les croissances moyennes, mais celles-ci sont évidemment à mettre en relation avec les valeurs absolues de production. Parmi les Etats où sont constatés des taux de croissance de plus de 10 %, il est possible de citer exemple le Royaume-Uni, la Belgique, la Hongrie, la Bosnie-Herzégovine, ou l'Irlande.

### *L'énergie éolienne*

La mise en place de sites éoliens s'inscrit le plus souvent dans le cadre de projets industriels comportant plusieurs éoliennes. Ils sont régulièrement confrontés à des réactions citoyennes de type « pas dans mon arrière-cour » (*Not In My BackYard -Nimby*), fondées sur des données objectives ou sur des considérations politiques locales.



*Paysage au nord de Vienne (A)*



*Recherche de performance éolienne  
Col des Bagenelles (F)*

Ces implantations sont encadrées, à des niveaux divers selon les Etats et les régions, par une réglementation normative contraignante et par un zonage territorial qui traduisent des contraintes de sécurité, de confort visuel ou sonore, ainsi que des préoccupations environnementales (biodiversité...) et paysagères. Il convient sur ce point de rendre opérationnelles le plus rapidement et largement possible les connaissances nouvelles qu'impulse la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage dans le domaine de l'analyse paysagère des territoires (au moyen des Atlas du paysage, par exemple).

Par leur capacité à ouvrir et nourrir des dialogues, les démarches territoriales participatives visant à la transition énergétique facilitent l'acceptation locale et l'intégration paysagère car elles présupposent des échanges plus en amont du projet. Elles donnent aussi de meilleures perspectives pour dégager des retombées financières pour les territoires d'accueil et pour offrir des possibilités locales d'investissement partagé.

Des recherches sont aussi à mener sur le développement d'éoliennes qui ne soient pas seulement évaluées sous le seul angle de la rentabilité économique ou technologique mais qui intègrent dans leur

grille d'évaluation des critères d'impact qualitatif paysager. Dans ce même esprit, les éoliennes de petite taille devraient faire l'objet d'une réflexion plus poussée ouvrant des perspectives de croissance à appuyer par une recherche-développement plus active.

### *Energie solaire et panneaux photovoltaïques*

Une autre source d'énergie renouvelable impactant les paysages des territoires ruraux est bien évidemment l'énergie solaire. La production photovoltaïque d'électricité s'est fortement développée ces dernières années, avec l'appui fréquent de politiques de soutien à cette forme alternative.

Pour aborder l'impact paysager des panneaux photovoltaïques dans les territoires ruraux, deux aspects sont à étudier, selon l'échelle de l'implantation.

La pose de panneaux sur une toiture individuelle engendre une perturbation visuelle largement dépendante de leur intégration (couleur, emplacement...). Leur installation anarchique constitue une menace pour la qualité paysagère des nombreux villages dont le caractère patrimonial est un facteur essentiel d'attractivité.

La recherche en cette matière doit, et c'est valable pour le bâti rural comme pour l'urbain, s'orienter activement vers des panneaux plus discrets s'intégrant mieux dans le bâti : cela est plus facile à concevoir dans le cas de constructions neuves, mais pour le bâti existant, le design des panneaux devrait évoluer vers des formes plus en adéquation avec les caractéristiques régionales. Cela implique une meilleure connaissance des spécificités locales, sans doute bien difficile à discerner pour des sites de production extra-européens.



*Unité photovoltaïque sur bâtiment agricole (D)*



*Panneaux photovoltaïques mutualisés discrètement installés sur le toit d'un hall multisport à Beckerich (L)*

Une alternative à l'installation individuelle est à trouver dans des implantations groupées et mutualisées. Celles-ci, qui sont souvent le fruit de partenariats entre acteurs publics et habitants, offrent des sites d'installation rassemblant des panneaux financés par des particuliers, avec une gestion centralisée des coûts et des recettes. Elles peuvent par exemple trouver place, sans trop d'impact paysager, sur des bâtiments publics aux toitures inexploitées. Proposer des formes de co-financement permettant aux particuliers de privilégier un investissement mutualisé sur un site partagé éviterait ainsi une dispersion des impacts visuels, en plus d'offrir des facilités de mise en œuvre et de gestion.

La mise en place de champs photovoltaïques se développe également en Europe. Ainsi, la question centrale de la localisation de ces installations groupées est posée, une réflexion paysagère approfondie est pour cela indispensable.

L'implantation de champs photovoltaïques, solution parmi les plus rentables de ce secteur, doit être précédée d'une étude d'impact incluant un maximum de points de vue et de mesures de protection paysagère effectivement mises en œuvre et respectées sur le long terme. Une contribution financière de soutien au paysage pour de telles installations pourrait être imaginée. Dans certains pays, un pourcentage de l'investissement total d'une infrastructure routière est dévolu à l'aménagement paysager.



*Champ photovoltaïque en bordure d'autoroute (P)*



*Au cœur de l'Eifel (D)*

De nombreux espaces ruraux sont déjà banalisés par des infrastructures (énergie, mobilité...) pénalisantes pour le paysage. Celles-ci peuvent aussi offrir des opportunités pour des formes nouvelles de production photovoltaïque (routes solaires, ombrières...) ou des emplacements innovants (bords de voiries autoroutières...). La recherche en ce domaine est particulièrement active ; elle pourrait s'orienter vers des pistes où la réduction de l'impact paysager constituerait un des critères à exploiter.

## **2. Paysages ruraux dans la transition agricole**

Le secteur agricole est un acteur essentiel de l'évolution des paysages des territoires ruraux. Les agriculteurs assurent la gestion de près de 50% du territoire de l'Europe, sans compter les surfaces forestières<sup>13</sup> : exploitants agricoles et gestionnaires forestiers sont des acteurs clés des paysages des territoires ruraux.

L'Europe présente une grande diversité d'agricultures liées à des caractéristiques pédologiques d'une grande variété et une exposition à des conditions climatiques largement différenciées par leurs situations géographiques et leurs altitudes. La diversité des paysages ruraux, qui résultent des types d'agricultures qui y sont menées, en font une des richesses de l'Europe.

### **2.1. Une évolution peu favorable aux paysages**

L'agriculture européenne est largement conditionnée par les orientations impulsées par les politiques agricoles européennes et nationales, ainsi que par le cadre résultant des accords commerciaux internationaux. D'une manière générale, le nombre d'agriculteurs et d'ouvriers agricoles a nettement

---

13. Dans l'Union européenne, forêts et zones agricoles recouvrent 84 % de la superficie totale.

diminué au cours des soixante dernières années. Cela s'est accompagné d'un agrandissement de la superficie moyenne des exploitations. La recherche d'une productivité maximale a également conduit à l'utilisation croissante de techniques mécanisées et d'intrants préjudiciables à la qualité des sols et à la préservation de la biodiversité



*Agriculture intensive et perte de qualité paysagère*



*Culture sous serres en Costa Almeria (E)*

Une autre évolution majeure, plus récente, est l'entrée de la spéculation financière mondiale dans la sphère agricole, qui se traduit par une plus grande volatilité des prix multipliant les risques pour les gestionnaires d'exploitations. S'y ajoute, en lien avec la hausse de la productivité recherchée et la pression à la baisse sur les prix, l'importance du volume d'investissements financiers à consentir pour répondre à ces deux objectifs. En découle un niveau d'endettement souvent important des exploitations, rendant toute évolution stratégique plus difficile.

Depuis une décennie, se conforte un élan en faveur d'une d'agriculture plus respectueuse des sols, du bien-être animal et de l'environnement en général. Cette transition verte est lente : le pourcentage d'exploitants développant cette approche agroécologique ou biologique reste faible, même s'il est en croissance continue. L'agriculture plus intensive est elle aussi marquée, par choix ou par obligation, par des pratiques plus respectueuses de l'environnement, même si ce verdissement des politiques agricoles n'induit encore qu'un glissement relativement faible des « bonnes » pratiques.

Il s'agit là d'une question intimement liée à la qualité et à l'évolution des paysages. Plus les moyens financiers de soutien à l'agriculture seront orientés vers un modèle d'exploitation familiale et des pratiques raisonnées de gestion, plus les paysages agricoles pourront retrouver leur qualité en matière de diversité, d'accueil de biodiversité, de résilience par rapport aux événements climatiques...

Il semble exister un consensus politique sur le fait que le modèle d'agriculture familiale est le plus adapté et favorable au maintien de la biodiversité, de la diversité paysagère, d'une maîtrise qualitative des produits. Les évolutions des réalités structurelles et financières des agricultures européennes, engagées dans un cadre concurrentiel toujours plus poussé, ne vont pas encore dans ce sens, comme le montrent de nombreuses études ou bilans sur les réalités environnementales ou faunistiques des terres agricoles. Cela alors que des études montrent que les petites et moyennes exploitations apportent une plus grande contribution à la croissance globale du secteur agricole que les plus grandes fermes.<sup>14</sup>

---

14. « The promise of small farms becomes even more evident when the contribution that they make to the overall growth of the agricultural sector is taken into account. Our data show that small and medium farms make

Le bilan paysager agricole est ainsi plutôt habillé de sombre. Les éléments paysagers sont souvent encore marqués auprès des exploitants par une image de frein à la productivité et à une mécanisation accrue toujours perçue comme porteuse de croissance. Curieusement, les politiques agricoles, européennes, comme les politiques agricoles nationales ou régionales, associées aux pratiques commerciales internationales, apparaissent paradoxales : d'un côté, elles génèrent et amplifient des impacts négatifs sur de nombreuses composantes environnementales (biodiversité, qualité des sols, paysage, eau...), d'un autre, elles consacrent des moyens pour valoriser ces derniers, comme en témoigne par exemple l'évolution en hausse des mesures de soutien agro-environnementales.



*Cultures et éoliennes (D)*



*Prairies jurassiennes (F)*

L'exemple des prairies est particulièrement illustratif. Leur rôle est essentiel dans la conservation et la captation du carbone dans le sol. Leur place dans les paysages ruraux est également centrale dans de nombreuses régions. Elles jouent également un rôle clé dans le maintien de la biodiversité, pourvu qu'elles soient gérées raisonnablement, et dans la lutte contre les inondations par le frein qu'elles constituent au ruissellement. Mais les secteurs économiques qui leur correspondent directement – lait et viande – sont parmi les plus exposés à la concurrence mondiale et à celle des élevages hors sol. Les accords passés et les termes projetés dans des négociations en perspective montrent bien qu'exposer ces secteurs à une concurrence accrue – presque déloyale si les contraintes d'élevage existant dans de nombreux Etats européens sont intégrées – pèse peu. Pourtant, une importation extra-européenne accrue en ces domaines contribuera à menacer davantage d'exploitations agricoles garantes du maintien de ces prairies.

## **2.2. Un momentum politique et sociétal**

L'idée d'un test rural (*rural proofing*), a été récemment mise en avant<sup>15</sup> : elle ouvre la voie à une évaluation des décisions les plus importantes par rapport à leur impact sur les territoires ruraux. Pour

---

a far larger contribution to overall agricultural growth than large farms, by many times. To mainly, or only, stimulate and support large farms is a clear case of betting on the wrong horse. » Traduction française: « La promesse des petites exploitations devient encore plus évidente lorsque sont prises en compte leur contribution à la croissance globale du secteur agricole. Nos données montrent que les petites et moyennes exploitations contribuent beaucoup plus largement à la croissance de l'agriculture que les grandes exploitations. Stimuler et soutenir principalement voir uniquement les grandes exploitations est un cas évident de mauvais pari »- Etude « Effects of the structural changes on EU farming: how to better support the European model of agriculture of the 21st century with the CAP » pour la COMAGRI du Parlement européen - Prof. dr. ir. Jan Douwe van der Ploeg, Prof. dott. Flaminia Ventura, Dott. Pierluigi Milone.

15. Déclaration « Pour une vie meilleure en milieu rural », Conférence de Cork 2.0, Octobre 2016.

être performante, sa mise en œuvre nécessiterait toutefois l'adoption d'un cadre stratégique rural de référence partagé au niveau européen comme par les gouvernements nationaux.<sup>16</sup>



*Replantation d'arbres fruitiers en prairie (L)*

De plus, les attentes sociétales en matière agricole évoluent. Davantage de consommateurs s'interrogent désormais sur leur ratio d'intérêt entre des niveaux de prix au plus bas vis-à-vis d'un plus sûr niveau qualitatif des produits et une attention plus grande à l'environnement et au bien-être animal. Le momentum politique pourrait donc être favorable à une réorientation forte de l'agriculture vers un modèle plus durable d'agriculture familiale et plus respectueux de son cadre d'exploitation. Les paysages ruraux en sortiraient gagnants. Cet engagement devrait se traduire par un positionnement plus stratégique et plus affirmé des mesures agricoles en faveur de l'environnement et des paysages.

Une phase transitoire est en effet nécessaire – que ce soit en termes financiers, de gestion des sols et de pratiques agricoles – mais elle doit bien apparaître comme la conséquence d'un choix stratégique à atteindre et non pas comme une étape opportuniste en fonction de considérations financières ou de tactiques factuelles.

### **2.3. Agriculture en transition**

L'agriculture européenne est touchée, à l'instar d'autres secteurs, bien que probablement plus intensément, par les diverses manifestations du changement climatique

L'Europe est suffisamment vaste pour que ces changements impactent les territoires ruraux selon des formes qui présentent, selon les zones, des impacts d'intensité fort variables et parfois opposés. Le tableau en annexe 5 illustre cette variété par grande zone européenne.

Les paysages ruraux, liés étroitement aux pratiques agricoles, en subissent également les conséquences. Celles-ci peuvent être principalement :

- évènementielles, dont les incendies, les inondations ou les tempêtes sont les principales manifestations,
- évolutives, par les modifications obligées des cultures ou les adaptations structurelles de prévention...

---

16. Conférence du Comité européen des Régions et de Ruralité-Environnement-Développement « Pour un Agenda rural européen », mai 2017. Cet Agenda rural européen exprimerait l'ambition de l'Union européenne en faveur du développement de ses territoires ruraux. Il donnerait le cadre politique et les orientations opérationnelles d'une future politique spécifique de développement des Territoires ruraux répondant à leur diversité et à la dimension multisectorielle de leurs réalités économiques.

Dans la recherche de l'atténuation des causes génératrices de l'effet de serre et donc des phénomènes climatiques, les options les plus profitables semblent être le reboisement – et dans certaines zones l'arrêt de la déforestation –, et l'adoption de nouvelles pratiques de culture agricole permettant une restauration de la qualité organique des sols (limitation d'intrants industriels...). Les formes d'agroforesterie qui réintroduisent les plantations d'arbres dans les cultures ou les pâturages contribuent également à la capture de carbone. Ces choix ont également une incidence directe sur la qualité des paysages ruraux.

Il existe un lien fort et positif entre les mesures visant à améliorer la qualité des sols, à préserver la biodiversité et à lutter contre le changement climatique, au bénéfice des paysages ruraux. Cela confirme la nécessité d'un changement majeur des politiques de soutien à l'agriculture en faveur de mesures bénéfiques communes pour l'environnement, le climat et la qualité des produits.

### ***Biomasse et paysage***

La recherche de réduction de l'effet de serre ainsi que des considérations géopolitiques ont conduit à adopter des objectifs contraignants en matière de diversité des ressources énergétiques. La part contributive des sources renouvelables est en hausse<sup>17</sup>.



*Unité de biométhanisation au pied du Jura (CH)*

Dans la gamme des principales sources renouvelables, la biomasse représente une contribution considérable. Elle se présente sous différentes formes, dont certaines ont un impact plus affirmé sur le paysage : bois-énergie, plantes ligneuses à haut rendement, cultures énergétiques, taillis à haute rotation... Parmi celles-ci, les objectifs d'utilisation de bio-carburants constituent une préoccupation environnementale forte : ce sont évidemment les cultures agricoles qui sont fortement impactées<sup>18</sup>. Le glissement d'une partie de la production agricole d'un objectif alimentaire vers un usage énergétique induit souvent des changements dans le choix des espèces cultivées et donc une évolution paysagère encore plus marquée lorsqu'une spéculation devient hégémonique.

Un aspect frappant de l'adoption d'objectifs énergétiques nationaux ou européens est le peu d'attention accordée à l'impact territorial ces choix. Il est nécessaire de mettre en place des

---

17. L'Union européenne s'est ainsi donné comme objectif de produire 20 % de l'énergie consommée à partir de sources d'énergies renouvelables à l'horizon 2020. Cet objectif monte à 27 % pour 2030.

18. Le maintien dans l'Union européenne d'un objectif d'incorporation de 7 % d'agrocarburants dits « de première génération » dans le secteur des transports impacte fortement les paysages ruraux d'un nombre significatif de pays extra-européens en accentuant le déboisement.

mécanismes pour évaluer cet impact, en particulier dans les espaces ruraux.

### *Mitigation climatique et agriculture*

Les espaces ruraux apportent une contribution majeure à la lutte contre le changement climatique en atténuant ses effets néfastes. La prévention des incendies appelle bien entendu des mesures spécifiques à prendre pour limiter les sources d'incendies et leur propagation. Les effets néfastes sur le paysage qui peuvent en résulter – en particulier les fossés ou la plantation d'espèces d'arbres particulières au détriment d'autres - sont mineurs comparés aux problèmes de prévention des risques.



*Incendie à la frontière franco-espagnole*

La prévention des inondations préoccupe autant les zones urbaines que les zones rurales et, en fait, concerne davantage les zones rurales. Les zones rurales devraient toutefois être en mesure de contribuer davantage à la prévention des catastrophes en fournissant des zones tampons permettant une augmentation du débit du fleuve et un ralentissement des débits. Il est facile d'imaginer que les zones rurales seront appelées plus fréquemment à cet égard à l'avenir, éventuellement par la construction de nouvelles infrastructures destinées à entraver ou à réduire les flux. Les impacts sur le paysage devront bien sûr être étudiés et réduits, mais il est également possible d'envisager cette contribution climatique sous un angle plus sociétal et politique, en la considérant comme une préoccupation en matière de coopération entre différentes régions. Des pratiques agricoles plus minutieuses et un équipement préventif relativement peu coûteux devraient également permettre de prévenir l'érosion des sols et les coulées de boue.

## **2.4. Les ruraux en partenaires**

Les différentes contributions des zones rurales dans la lutte contre le changement climatique et en réponse au défi énergétique en font des partenaires, sur un pied d'égalité avec les centres urbains. Ils devraient faire en sorte que les zones rurales et le cadre de vie qu'elles offrent à leurs habitants, qui sont la clé de leur vitalité et de leur contribution à la société, reçoivent une plus grande attention.

Ce travail de persuasion devrait être intensifié par l'adoption de davantage de politiques directives afin de modifier les pratiques agricoles. Le défi climatique, auquel la politique énergétique devrait être plus étroitement adaptée, et la nécessité d'une agriculture plus respectueuse des sols et de la biodiversité et d'un réalignement sur les attentes sociales, sont autant d'arguments appelant à une réinterprétation des politiques agricoles, dont le paysage bénéficiera également.

S'il est associé à un engagement fort en faveur des stratégies de développement local précitées, ce changement permettra également de renforcer les liens entre les agriculteurs et les autres habitants de la campagne, renforçant ainsi la cohésion des sociétés rurales.

Cette réorientation est devenue d'autant plus nécessaire en raison de l'affaiblissement des politiques publiques d'aide financière aux agriculteurs, compte tenu en particulier des nouveaux besoins. Avoir moins d'argent signifie que le financement doit être ciblé plus précisément. Compte tenu du changement de climat qui s'est installé et se poursuivra encore plus à l'avenir malgré les efforts que nous avons déployés, il convient de positionner les réponses avec précision : anticiper des situations nouvelles inévitables par des investissements tournés vers le futur plutôt que d'investir sans perspective réelle pour prolonger une activité que les changements climatiques (sécheresse, érosion...) rendront bientôt inadaptée en termes de localisation, de produits ou de pratiques. Dans ce même cadre de réflexion, les paysages des territoires ruraux sont appelés à évoluer : c'est le gage du maintien de leur vitalité et de leur reconnaissance politique et sociétale.

Il faut se souvenir que la plupart des paysages ruraux reconnus aujourd'hui pour leur qualité émanent de pratiques anciennes, la crainte de voir les réponses agricoles aux changements climatiques menacer ces paysages doit être relativisée car celles-ci s'inspirent en fait souvent des premières. La résilience des territoires ruraux à la mutation climatique et la recherche de qualité paysagère semblent bien être des objectifs non seulement compatibles mais convergents.

## **2.5. La prise en compte du paysage dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne**

Les haies, arbres isolés ou alignés, bosquets, mares, terrasses, fossés... sont des éléments structurants du paysage. Depuis 2014, ils sont mieux valorisés grâce au verdissement de la Politique agricole commune. Ils sont repris en français sous le vocable de « éléments topographiques » alors que la traduction anglaise de *landscape features* en souligne mieux la dimension paysagère. Même s'ils ne permettent pas une production agricole directe, ils sont pris en compte à différents niveaux :

- à travers la conditionnalité liant l'octroi d'aides européennes au maintien de Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) : les exploitants doivent entre autres éviter la détérioration des habitats et préserver les caractéristiques des paysages. La bonne pratique n° 7 porte ainsi sur le maintien des particularités topographiques ;
- via les règles d'éligibilité aux mesures agro-environnementales et climatiques du deuxième pilier de la PAC ;
- via les paiements directs « verts » qui représentent 30 % du premier pilier de la PAC. Pour bénéficier de ces aides liées à la surface exploitée, les agriculteurs s'engagent à mener un certain nombre d'activités favorables à l'environnement (habitats, eau, sols...) et au climat, telles que : la diversification des cultures ; le maintien des prairies permanentes ; et la transformation ou le maintien de 5% des terres arables en Surfaces d'intérêt écologique (SIE).

### ***Les Surfaces d'intérêt écologique (SIE)***

En vue de se conformer à cette dernière obligation, les agriculteurs dont les terres arables dépassent 15 hectares doivent donc veiller à ce qu'au moins 5 % de celles-ci constituent une Surfaces d'intérêt

écologique (SIE) formée par des éléments bénéfiques pour l'environnement choisis par l'Autorité nationale dans une liste commune proposée par l'Union européenne (cf Annexe 3). Elle comprend notamment des éléments topographiques, des terres en jachère, des cultures en terrasses, des zones d'agroforesterie...<sup>19</sup>

Les Etats membres de l'Union européenne et les exploitants ont une grande flexibilité dans la manière de mettre en œuvre l'obligation concernant les SIEs. Il faut aussi signaler que ces surfaces renforcent la résilience des exploitations agricoles face au changement climatique. Un indice de l'attention aux paysages peut donc être identifié à travers les choix posés entre les divers types de SIEs possibles. En 2015, les types de SIE le plus souvent déclarés étaient ceux liés à des surfaces agricoles productives ou potentiellement productives : les plantes fixant l'azote (37,4 % des SIE physiques au sol) ; les cultures dérobées (33,2 %) ; et les terres en jachère (25,9 %).

Ces choix semblent en fait motivés par la recherche d'une flexibilité maximale pour les exploitants agricoles et d'une facilité administrative. Il est possible de constater à la lecture du schéma en Annexe 4, que rares sont les Etats où les pouvoirs publics et exploitants ont octroyé une place importante aux éléments topographiques dans les SIE, à l'exception de l'Irlande.

Diverses mesures dans le deuxième pilier de la PAC prévoient un financement pour des paysages tels que les paiements agro-environnementaux et climatiques. Les investissements non productifs liés aux actions agroenvironnementales sont aussi financés : il s'agit souvent d'actions portant sur des éléments d'intérêt paysager : bordures et murets, marges végétales tampon, haies, bosquets, points humides... La mesure spécifiquement dédiée à l'entretien, à la restauration et à la réhabilitation du patrimoine culturel et des paysages ruraux a aussi un impact important en faveur du paysage. Les aides ciblant les zones soumises à des contraintes naturelles contribuent à éviter la perte de paysages agricoles à haute valeur naturelle en limitant le risque important d'abandon des terres agricoles.<sup>20</sup>



*Murs de pierres fraîchement restaurés (F)*

19. Les zones d'intérêt écologique sont calculées à l'aide de coefficients de pondération qui tiennent compte des caractéristiques de chaque SIE et de son importance pour la biodiversité. Les coefficients de pondération s'échelonnent de 0,3 (par exemple, pour les surfaces couvertes par des cultures dérobées) et 0,7 (surfaces portant des plantes fixant l'azote) à 2 (haies).

20. Mihail Dumitru Directeur Général adjoint, Commission européenne, DG Agriculture et Développement rural, dans « Le paysage au cœur des dynamiques d'intelligence territoriale », Ruralité-Environnement-Développement, décembre 2016.

La prise en compte du paysage dans les programmes Leader de l'Union européenne a déjà été évoquée. Cette démarche participative intègre presque naturellement le cadre paysager comme élément de référence des stratégies locales de développement.

De nombreux produits d'appellation territoriale, pour reprendre un terme générique, proviennent de régions de bonne qualité paysagère. Il est d'ailleurs fréquent que le marketing de ces produits mette cette caractéristique en valeur dans leurs supports de promotion. Dans des régions où les conditions locales ne sont pas très favorables à l'agriculture, la plus-value économique de ces produits contribue à la pérennité des exploitations et donc à lutter contre l'abandon des terres, menace latente pour le paysage dans de nombreuses zones agricoles difficiles. Une politique plus active en matière de produits territorialisés pourrait avoir un impact paysager positif.

### **3. Les paysages des territoires ruraux en transition démographique**

Les évolutions démographiques en Europe rurale offrent des tendances diverses entre et au sein des Etats et des régions.

Alors que les zones rurales à fort handicap naturel ou à accessibilité difficile subissent presque partout une diminution de population interrogeant leur capacité endogène, d'autres territoires ruraux voient au contraire leur population augmenter. Pour ceux-ci, la proximité avec un centre urbain semble constituer un facteur important, comme le montre le tableau figurant à l'annexe 6, présentant la croissance annuelle moyenne de la population des Etats membres de l'OCDE depuis 2000.

Une donnée démographique commune marque toutefois les territoires européens : il s'agit du vieillissement de la population, en lien notamment avec l'allongement de la durée de vie. Ce phénomène est plus apparent dans les territoires ruraux où la part de la population âgée est significativement plus haute que dans les zones urbaines. S'y ajoute le départ, fût-il temporaire, des jeunes générations. Cela pose évidemment de nombreuses questions non seulement sur le besoin de services adaptés à cette population mais aussi sur la pérennité des activités économiques. Dans certains territoires ruraux, la diminution des populations actives constitue même une menace pour le maintien des activités exploitant les sols et a donc un impact potentiel sur la préservation des paysages. Le renouvellement des exploitants agricoles est ainsi une question centrale pour l'agriculture européenne.

L'impact sur les paysages ruraux en lien avec la transition démographique peut ainsi être illustrée, avec des intensités diverses, par deux situations certes stéréotypées :

- des zones de croissance endogène attractives (grâce à leurs atouts naturels ou spécifiques ou à leurs dynamiques territoriales) ou de croissance exogène bénéficiant de leur proximité avec des pôles urbains et en voie de rurbanisation ;
- des zones de déprise (en termes d'activités, d'emploi, de population, de vieillissement...), souvent excentrées.

Dans les deux cas, le paysage rural extérieur au centre bâti et le paysage intérieur des villages sont soumis à des pressions fortes qui peuvent en menacer la qualité voire l'identité.

### 3.1. Des territoires sous pression démographique



*Intégration de nouvelles constructions à Vianden (L)*

Le processus croissant de métropolisation en Europe s'accompagne de déplacements de population en direction des plus grandes villes et surtout de leurs périphéries. Outre les déplacements quotidiens entre centres urbains et territoires proches qu'elle multiplie, cette tendance impacte lourdement le paysage des entités rurales en périphérie. Ces communes connaissent de fortes croissances démographiques qui s'accompagnent de bouleversement de leurs espaces bâtis ainsi que d'un besoin de nouveaux logements et d'infrastructures publiques.

Cette pression démographique se traduit par une consommation persistante de l'espace agricole, forestier ou naturel due à l'étalement urbain. Celui-ci peut prendre la forme d'extensions de l'habitat, mais aussi de création d'infrastructures de communication ou d'implantations commerciales et industrielles, souvent quelque peu anarchiques. La qualité de la composition urbanistique de ces nouvelles zones d'habitat est un élément clé de l'évolution paysagère. Considérant l'interrelation entre le tissu existant et les nouvelles implantations il convient d'éviter la facilité de la simple juxtaposition de maisons individuelles, qui peut conduire à des formes de décohésion territoriale et sociale. Il est aussi devenu urgent de repenser l'installation des commerces en périphérie des centres urbains en y intégrant à la fois des objectifs de réduction de la consommation des terres agricoles et des considérations paysagères portant à la fois sur les caractères individuels et collectifs de leurs implantations.

L'enjeu fondamental pour les paysages de ces territoires ruraux sous pression est d'abord la maîtrise du foncier, dans le sens où ce développement spatial doit être encadré par des outils de gestion et des démarches de programmation prospective auxquels les nouveaux outils numériques apportent une efficacité accrue.

Ces processus de connaissance, d'observation et de gestion du foncier doivent s'accompagner d'un volet paysager dont la mission est à la fois préventive en amont de l'adoption des stratégies foncières, mais aussi créative dans le conseil ou la critique lors des investissements impactant les paysages. Il est important de fournir aux décideurs locaux un cadre d'information et de connaissance (bonnes pratiques, recommandations...) en matière de paysage qui leur permette de poser leurs choix de manière argumentée face aux demandes d'implantations nouvelles.

Les acteurs paysagers (Agences du paysage...) n'ont pas seulement à jouer le rôle d'observatoire des changements, ils ont aussi la mission de nouer des partenariats d'intérêt autour de la qualité paysagère.

Ainsi, il y a, sur la thématique de l'extension urbaine, une potentielle communauté d'intérêt entre les défenseurs d'un paysage rural de qualité et les agriculteurs soucieux de garder des espaces rationnels de production. Il y a là un espace de collaboration sous-exploité pour mieux intégrer les réalités paysagères et agricoles dans les visions territoriales périurbaines.

### **3.2 Des territoires ruraux en déprise démographique**

De nombreux territoires ruraux, principalement les moins accessibles et les plus isolés, subissent un déclin démographique souvent conjugué à un vieillissement plus important de leur population. Cette évolution marque le paysage à de nombreux titres :

- la mise en jachère ou l'abandon des espaces agricoles,
- la reforestation sauvage du paysage, ou sa désertification, en cas de conditions climatiques sévères,
- la dégradation, l'abandon ou le délabrement du bâti.

L'avenir de ces territoires en difficulté, parfois en déshérence, est une véritable question politique qui dépasse le seul aspect paysager. Il pose en effet la question de la solidarité territoriale et de l'égalité des citoyens devant l'offre de services. Il est très difficile de mobiliser des territoires et d'y relancer des dynamiques locales sous un certain seuil de population et d'actifs. La réimplantation des démarches participatives de développement, par nécessité supra-communales, ne peut se faire qu'avec l'appui financier inscrit dans des politiques volontaristes de cohésion et d'équité territoriales.

Le maintien d'atouts paysagers peut en constituer un des arguments. De même, le souci de prévention de risques naturels majeurs répond également au besoin de telles interventions. L'accessibilité à ces espaces et un entretien de leurs paysages, même mesuré, répondent en effet à la capacité de gérer des événements majeurs, dont les incendies ne sont que les plus médiatiques.

### **3.3 La qualité du paysage intérieur des petites villes et des villages menacée**

Le « paysage intérieur » d'un village peut se décomposer en deux aspects :

- l'espace visuel de l'espace-rue, avec ses nombreuses composantes : voiries, façades, éléments naturels, parcelles non bâties, jardins... auxquelles s'ajoutent les aménagements publics ;
- les échappées visuelles vers l'extérieur du village, formant transition scénique vers la campagne.

Dans les communes rurales en expansion, la qualité du paysage intérieur doit faire l'objet d'une attention particulière pour conserver les caractères architecturaux ou patrimoniaux qui lui sont propres. Elle constitue une clé de la perception positive du cadre de vie par l'habitant ou son visiteur : elle est en quelque sorte la muse du génie du lieu. La densification, surtout si la promotion immobilière y génère de fortes plus-values, risque de peser sur le paysage intérieur par un nombre inadapté de nouvelles constructions, souvent mal localisées ou peu intégrées, et par l'occupation renforcée de l'espace public par les voitures qui l'accompagne. La tentation y sera forte d'évoluer vers une

approche « urbaine » de l'aménagement des lieux, souvent avec une minéralisation importante de l'espace public<sup>21</sup>.

Aménager ou revitaliser des centres villageois de manière harmonieuse implique une attention croisée sur des objectifs pas forcément convergents mais néanmoins à concilier :

- le maintien d'une polyvalence d'usage de l'espace qui doit faire coexister les flux multimodaux de circulation et leurs points d'arrêt, des espaces de loisirs, des éléments d'information ou d'usage communal... ;
- une prise en compte des temporalités collectives pour permettre l'accueil des diverses activités qui rythment le calendrier des villages : marchés, manifestations diverses... ;
- le maintien d'un caractère rural, marqueur de l'interrelation historique entre l'habitat et son cadre naturel et paysager, à traduire par une attention aux éléments topographiques forts ou par la prise en compte des caractéristiques du lieu à travers le choix des matériaux, des formes et des essences. Cette préoccupation ne doit pas empêcher la création contemporaine de qualité ;
- un souci de fonctionnalité durable, avec l'usage d'éléments techniques combinant longévité et faible coût d'entretien ;
- un souci de cohésion sociale et de convivialité, générant une attention à l'accessibilité et la sécurité des usagers.



Aménagement au bord du pont sur la Loue, Ornans (F)

Mêlant la perception d'espaces publics et privés, le paysage intérieur est de facto un support naturel pour générer autour de son aménagement des démarches locales de participation. Une réflexion concertée sur l'évolution du paysage intérieur des villages s'inscrit donc naturellement dans une démarche locale de développement grâce à son potentiel de questionnement citoyen. Elle peut par exemple conduire à l'adoption d'une charte encadrant ou conseillant les aménagements du paysage intérieur des villages.

#### 4. Paysages ruraux dans la transition numérique

Il est difficile d'évoquer l'avenir des territoires ruraux sans évoquer, même rapidement, la transition numérique appelée à favoriser l'émergence de territoires ruraux « intelligents ». Si la notion de « ville intelligente » est déjà largement diffusée, sa transposition rurale prend aussi son essor.

21. Patrice Collignon, « Le paysage intérieur des villages », in : *Espace public et paysage, l'échelle humaine*, Revue Futuropa, Pour une nouvelle vision du paysage et du territoire, Conseil de l'Europe, 2012, n° 3 (<http://coe.archivalware.co.uk/awweb/pdfopener?smd=1&md=1&did=985535>).

Le terme de « village intelligent » souvent cité est cependant réducteur car réduire l'ambition d'intelligence territoriale à l'échelle d'un village, privilégie des actions médiatiques souvent éphémères au détriment d'une démarche pérenne mais nécessitant un potentiel territorial et humain supérieur. Le « territoire rural intelligent » est un territoire rural ou semi-rural disposant d'une stratégie intégrée de développement exploitant les nouvelles technologies via un usage socialement raisonné – en termes de protection des données personnelles –, sur les axes suivants :

- améliorer les prestations de services publics existantes, notamment pour dépasser les handicaps de faible densité et de distance (santé, formation, administration, culture...);
- développer de nouvelles activités (mobilité des biens et des personnes, tourisme...);
- améliorer la gestion quotidienne et prospective du territoire et du paysage;
- faciliter les processus démocratiques d'accompagnement au développement local participatif (« laboratoire vivant » - *living lab*)... et dynamiser le maillage interne du territoire;
- renforcer les liens avec les acteurs extérieurs indispensables pour enrichir les processus de développement (recherche...) ou pour augmenter les plus-values (marché...).

Deux conditions essentielles de la transition finale en « territoire rural intelligent » (ou *smart rural*) sont d'avoir une infrastructure de communication performante (accès au très haut débit, 5G) et de disposer d'une ingénierie d'accompagnement orientée vers les habitants et vers les acteurs économiques.

Quels impacts sur la qualité des paysages des territoires ruraux est-il possible d'attendre ? La connaissance des territoires et des composantes de leurs paysages se fera bien évidemment plus fine encore et sera agrémentée d'outils de perception et de programmation plus performants. Ceux-ci permettront notamment une utilisation et une intégration renforcée des connaissances impulsées par la Convention.

Mais les champs d'évolution des applications, des pratiques sociales et des outils techniques sont tellement vastes qu'il est bien difficile d'en mesurer les limites.

Ainsi, les allées d'arbres sont souvent vilipendées pour leur caractère accidentogène. Mais dans un monde de voitures autonomes dégagées des excès ou des maladroites de la conduite humaine, cet argument devient stérile, et cet horizon n'est ni utopique ni très lointain.

Les comportements sociaux ouvrent aussi la porte à d'autres types d'appropriation des éléments paysagers : réimplanter un verger avec un financement participatif associant des parrainages personnalisés, y lier une application permettant d'en suivre la croissance et la floraison et y associer une redistribution partielle de la production... Accompagner de manière similaire un troupeau ovin maintenant les ouvertures paysagères... Les champs du possible sont bien vastes et beaucoup sont encore à découvrir.

Mais, comme il est possible de le constater dans le domaine du patrimoine bâti, l'appropriation citoyenne des éléments paysagers par les voies numériques contribuera demain à renforcer leur compréhension et l'attention qui leur est portée.

## **Conclusions sur les territoires et paysages ruraux dans la dynamique européenne**

L'attention politique qui est et sera portée aux paysages des territoires ruraux, tant ordinaires que remarquables, est corrélée à l'importance de l'enjeu rural auprès des décideurs. La valeur que la société, tant rurale qu'urbaine, et leurs élus accordent au potentiel économique et aux aménités naturelles et culturelles des territoires ruraux est évidemment un facteur déterminant de l'attention et de l'impulsion que les politiques nationales, régionales et locales vont porter aux dynamiques rurales et à leurs paysages.

### ***Une meilleure reconnaissance politique, un objectif commun***

La manière dont les politiques perçoivent l'enjeu rural est certes fort diverse selon les Etats, mais elle subit le plus souvent les effets du message dominant répandu dans les milieux économiques : la croissance se construit sur la vitalité des métropoles et autres villes principales, le reste de l'espace étant associé à des territoires simples accompagnateurs de la démarche économique.

Dans ce contexte, l'attention politique et les moyens financiers qui l'accompagnent se focalisent d'abord sur les dynamiques urbaines et la mise en réseau internationale de leurs acteurs économiques. Cette prééminence donnée aux pôles urbains entraîne, en ces moments de diète financière dans la plupart des Etats européens, une marginalisation des territoires ruraux perçus davantage comme des territoires d'accompagnement, voir des espaces en voie de déshérence. Ce déséquilibre territorial, déjà existant et en menace d'extension, met en péril les bases mêmes de ce qui a construit l'identité européenne et son cheminement historique. Il constitue également une menace sur les capacités locales à gérer adéquatement les écosystèmes et les ressources liées à l'eau, à la terre et à la biodiversité ainsi que les richesses patrimoniales à la fois nombreuses et diffuses dans les territoires ruraux. Il menace également les paysages ruraux dont la minorisation de l'enjeu accompagne celle des territoires qui les proposent.

D'autre part, le citoyen européen est confronté à une mondialisation dont il ne perçoit pas tous les codes mais dont il subit les impacts et les incertitudes, avec un sentiment de plus en plus fort de marginalisation dans les prises de décisions. En ce sens, il retrouve dans les aménités offertes par les territoires ruraux un point d'ancrage renforçant un certain sentiment de sécurité et aussi sa capacité d'adaptation. Un « ressourcement » en lien avec un séjour en zones rurales n'est-il pas souvent évoqué ? Ce mouvement, qui se traduit par des attitudes nouvelles en matière d'alimentation, de pratiques de loisir... pourrait constituer à l'avenir un facteur d'attention renouvelée portée aux territoires ruraux comme territoires d'enjeu pour un bien-être meilleur.

### ***Des interrelations positives entre pôles urbains et ruraux pour en valoriser les paysages***

L'avenir qualitatif des paysages ruraux apparaît ainsi lié à la reconnaissance des territoires ruraux comme partenaires de la dynamique européenne, au même titre que les pôles urbains.

Les territoires ruraux, pour peu que leurs opportunités soient mieux valorisées, sont des espaces d'initiative face aux grands défis européens et planétaires de la cohésion sociale et territoriale et du dérèglement climatique<sup>22</sup>. Ces territoires, qui savent s'adapter voire anticiper les mutations comme le montre leur histoire, sont à identifier en pôles de développement et d'innovation sociale et économique. Cette vision rassembleuse de l'avenir européen peut, dans cette perspective, s'appuyer sur des relations équilibrées, positives et respectueuses entre pôles urbains et ruraux.

La notion de pôle de développement rural est ainsi une vision stratégique riche de potentiel mais également indispensable à un développement harmonieux de l'espace européen et de ses paysages. Le [Glossaire du développement territorial CEMAT](#), présenté à la 14<sup>e</sup> Session de la Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) du Conseil de l'Europe, en donne une définition explicite :

« Un pôle de développement rural est un espace habité à dominante rurale, où les évolutions sociales, économiques et spatiales sont conduites dans le cadre d'un projet intégré et prospectif de développement. Le pôle rural n'est pas une agglomération mais un territoire rural dans son ensemble qui peut donc inclure une ou plusieurs petites villes.

Le projet territorial de développement détermine les objectifs de résultat à court, moyen et long terme. Il précise les orientations de développement, les moyens humains et matériels pour atteindre les objectifs de résultat fixés. La société civile, acteurs publics et privés, doit être le partenaire de son élaboration et de sa conduite ». <sup>23</sup>

Cette approche stratégique offre un cadre qui permet, tant au quotidien que dans une réflexion à plus long terme, de considérer la « qualité paysagère » comme un critère de décision dans le questionnement si diversifié de l'aménagement du territoire et du développement économique. Ainsi, ce repositionnement stratégique des territoires ruraux peut apporter une aide précieuse dans les dialogues rural-urbain où doivent être abordées les questions d'étalement urbain. Cette approche permet d'identifier, sans les opposer, les pôles urbain et rural. L'avenir des terres rurales en périphérie des villes peut être considéré d'une autre manière autre que conflictuelle. L'optimisation de l'activité agricole, sa viabilité, l'usage stratégique du foncier pour les acteurs ruraux et, partant, la qualité paysagère dans l'espace périurbain sont les éléments d'un débat plus équilibré grâce à l'atout déterminant que constitue la stratégie de pôle de développement rural adoptée en amont.

La mise en œuvre de la Convention européenne du paysage dans les territoires ruraux est ainsi étroitement liée, en termes de résultats concrets, à la reconnaissance des territoires ruraux comme des pôles de développement et d'initiative et à la mise en œuvre de procédures de développement local intégrée et participative.

Il conviendrait de prendre en considération les éléments suivants : les interrelations fortes existant entre les capacités locales de gestion et d'aménagement des paysages ruraux, ainsi que la vitalité des territoires ruraux ; la nécessité de protéger les nombreux paysages ruraux de qualité sans les muséifier mais en les inscrivant dans une perspective de consolidation des atouts des territoires ruraux en réponse aux attentes citoyennes ; la cohérence entre l'esprit participatif prôné par la Convention européenne du paysage et les démarches de développement local expérimentées dans les territoires

---

22. Communication « Faire grandir l'Europe avec les territoires ruraux. Une contribution à l'Agenda rural européen post 2020 », Ruralité-Environnement-Européen, avril 2016.

23. [Glossaire CEMAT des expressions-clés utilisées dans les politiques de développement territorial en Europe](#), Editions du Conseil de l'Europe, Série Territoire et paysage, 2007, no 2. <https://rm.coe.int/16804895e5>

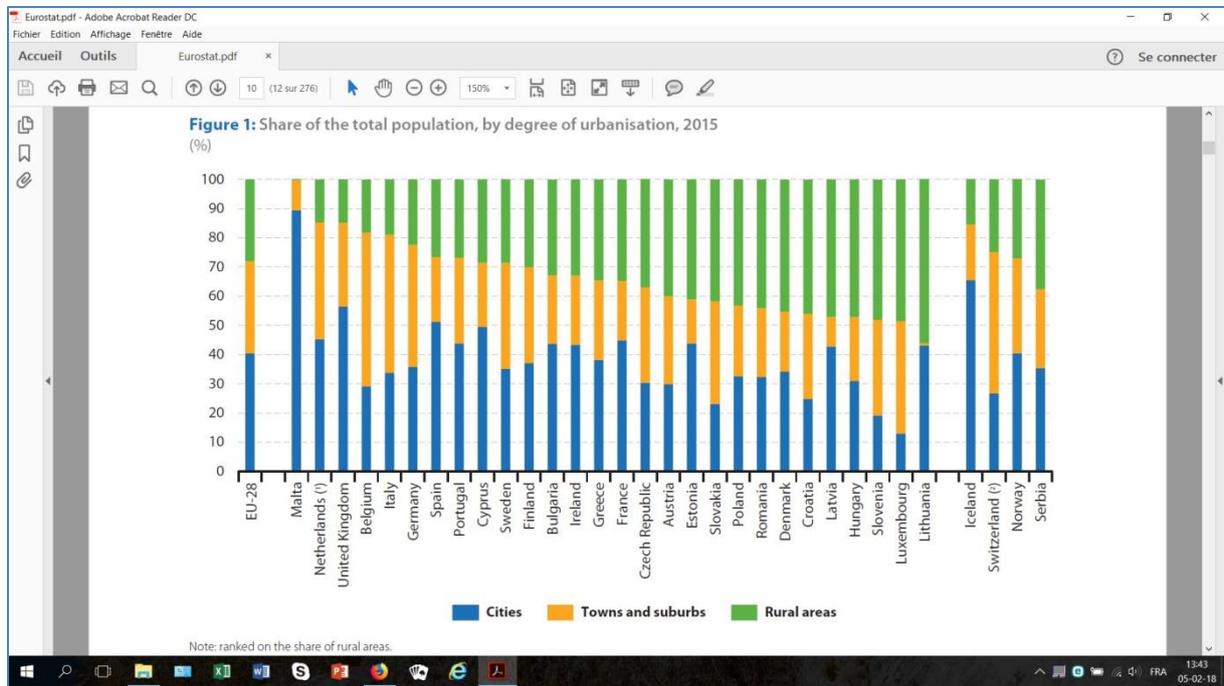
ruraux ; et l'objectif consistant à induire le plus tôt possible dans les projets d'aménagement et de développement économique la préoccupation paysagère plutôt que de l'engager en aval dans une démarche d'opposition contre-productive.

Dans la mesure où les approches pluri-communales de développement donnent aux territoires ruraux un cadre pertinent pour l'action paysagère mais aussi une capacité mutualisée d'actions et de mise en valeur de leur potentiel, il s'agirait de promouvoir la prise en considération des mesures qui suivent par les autorités nationales, régionales ou locales, selon leurs compétences en ces matières :

- expliciter la reconnaissance politique du rôle et de l'importance des territoires ruraux dans le développement de la société européenne par l'adoption, au plus haut niveau, d'orientations stratégiques donnant un cadre de référence à l'action publique dans ces territoires ;
- privilégier la mise en place, à un niveau supra-communal ou sous-régional, de démarches stratégiques intégrées et participatives permettant de renforcer la capacité des territoires ruraux à se construire un développement adapté aux nouveaux défis mondiaux et d'intégrer plus aisément la dimension paysagère au cœur même des processus ;
- introduire cette même démarche de dialogue prospectif à l'échelle transfrontalière, pour éviter des situations portant préjudice à la qualité paysagère avec ses composantes naturelles et culturelles dans des territoires frontaliers ;
- amplifier la mise en valeur des paysages ruraux de qualité comme territoires pilotes de la convergence des préoccupations paysagères et d'un développement local durable ;
- encourager des approches territoriales globales pour répondre aux défis climatiques et énergétiques, de manière à éviter des réponses sectorielles non réfléchies par rapport aux impacts paysagers ;
- faciliter et d'accompagner, par la mise en place d'instruments financiers adéquats, la transition énergétique des territoires ruraux porteurs d'une vision stratégique globale incluant les aspects paysagers, de manière à permettre un engagement rapide des projets ou des investissements ;
- encourager des formes d'agriculture plus qualitatives en termes de paysage et de gestion des sols et réfléchir les accords internationaux en élargissant les objectifs poursuivis aux aménités apportées aux territoires ruraux concernés ;
- soutenir la qualité des paysages des territoires ruraux en imposant dans les politiques de soutien agricole un pourcentage élevé des moyens dévolus à la protection des particularités topographiques ;
- amplifier la politique de recherche et de transfert de connaissance sur les possibilités économiques et sociales offertes par une agriculture diversifiée à dimension familiale ;
- créer ou de renforcer les structures d'observation et de gestion foncière pour renforcer l'intégration des préoccupations paysagères dans les documents locaux d'urbanisme, avec un double regard tant sur la qualité du paysage intérieur des villages et des petites villes que sur le cadre extérieur à ces entités.

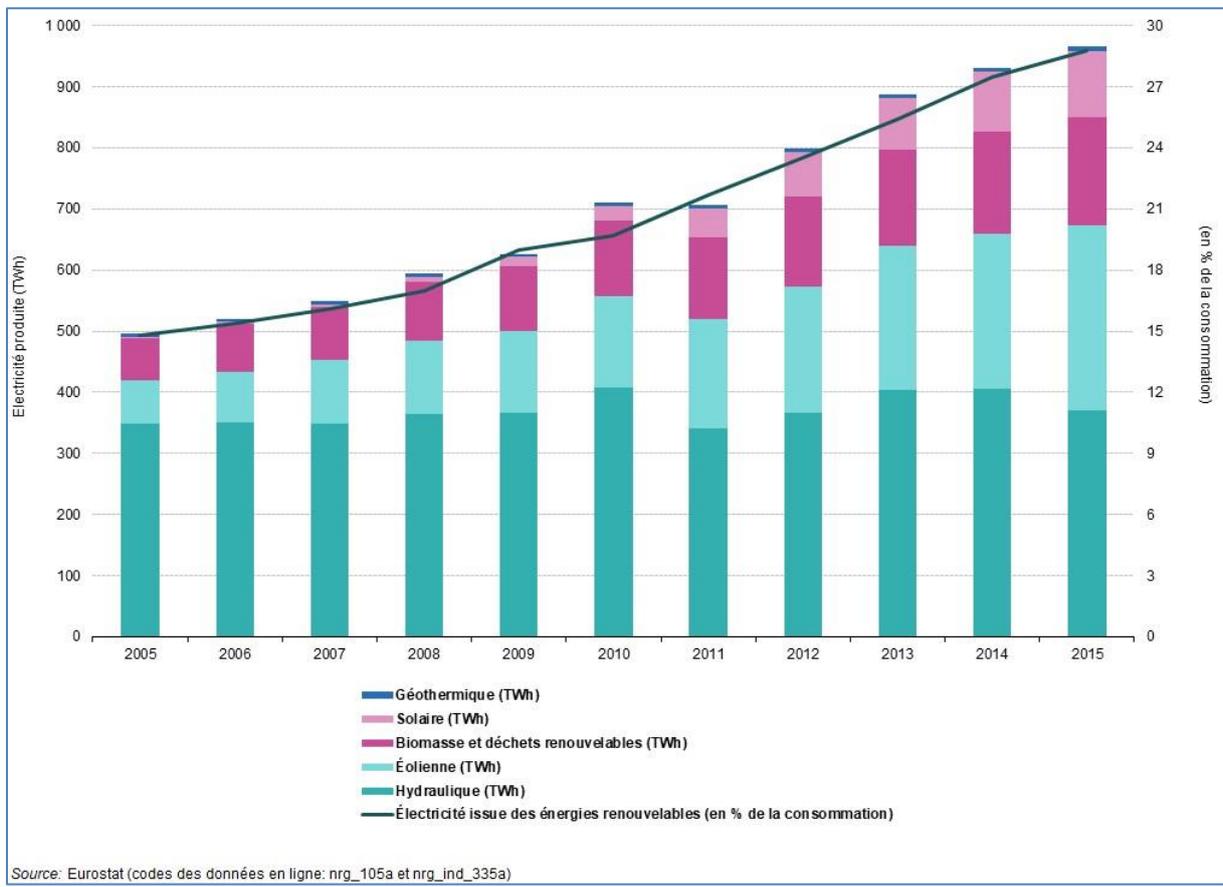
Annexes

Annexe n° 1 - Part de la population totale, par degré d'urbanisation (en %)



Données Eurostat 2015

## Annexe n° 2 - Part d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, Union européenne



Source Eurostat 2017

**Annexe n° 3 - Liste établie par l'Union européenne des différents types de Surfaces d'intérêt écologique (SIE), base du choix à poser par les autorités nationales**

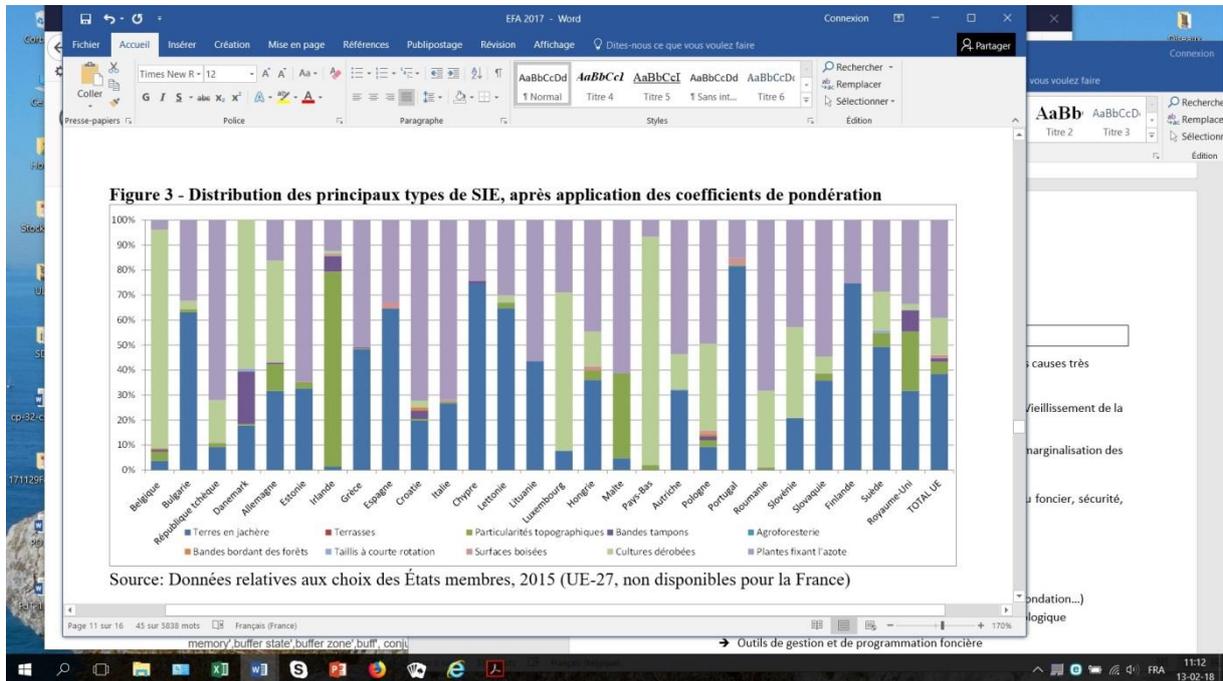
- terres en jachère ;
- cultures en terrasses ;
- éléments topographiques, incluant des éléments adjacents aux terres arables de l'exploitation mais non inclus dans la surface éligible ;
- bandes tampons, incluant des bandes couvertes par des prairies permanents pourvu qu'elles soient distinctes des terres agricoles contiguës éligibles;
- zones d'agroforesterie qui reçoivent un soutien via les mesures forestières des programmes de développement rural ou qui ont reçu des aides sous ces programmes ;
- bandes d'hectares bordant des forêts ;
- taillis à courte rotation où il n'est pas fait usage d'engrais minéraux et/ou de produits phytosanitaires ;
- zones boisées encore éligibles aux paiements directs ;
- cultures dérobées (espèces à croissance rapide implantées entre deux cultures principales) ou des couvertures végétales réalisées par la plantation et la germination de semences ;
- cultures fixant l'azote.<sup>24</sup>

*Source : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'obligation en matière de Surfaces d'intérêt écologique au titre du régime des paiements directs divers SWD(2017)121final, 29 mars 2017*

---

24. Les Surface d'intérêt écologique (SIE) sont calculées à l'aide de coefficients de pondération qui tiennent compte des caractéristiques de chaque surface et de son importance pour la biodiversité. Les coefficients de pondération s'échelonnent de 0,3 (par exemple, pour les surfaces couvertes par des cultures dérobées) et 0,7 (surfaces portant des plantes fixant l'azote) à 2 (haies).

## Annexe n° 4 – Distribution des principaux types de Surfaces d'intérêt écologique (SIE), après application des coefficients de pondération



Source : données relatives aux Etats membres de l'UE, 2015, non disponibles pour la France

## Annexe n° 5 – Synthèse des impacts prévus des changements climatiques sur l'agriculture de l'Union européenne par région

Variable	Impact climatique	Sud	Nord	Ouest	Est
Température	Stress thermique pour la production végétale (forte variation régionale)	--		-	
	Augmentation des températures et réduction de la période de gel entraînant une augmentation de la gamme de cultures et de leur adéquation		+		
	Augmentation de la température et de l'humidité menant au stress et à la mortalité du bétail	--	-	-	-
Disponibilité en eau	Réduction des pluies estivales, diminution globale de la disponibilité en eau + sécheresses. Le taux de recharge des nappes aquifères et des eaux souterraines est réduit	--	-	-	-
	Augmentation et fréquence des inondations. Dommages aux cultures et limites à l'ouvrabilité du sol. Impact exacerbé par les défenses contre les inondations dans les zones urbaines*.		-	--	--
Qualité de l'eau	Qualité d'eau - Salinisation et augmentation des problèmes de ravageurs et de maladies dans les cours d'eau	--	-	-	-
Ravageurs et maladies	Propagation des ravageurs et des maladies à partir d'une gamme élargie variant selon l'agent pathogène**. Impact sur les récoltes et le bétail	-	--	--	-
Risque d'incendies	Augmentation de la fréquence du risque d'incendie avec une forte variation selon les années. Principalement sur les forêts mais aussi sur les terres cultivées	---			
Dégâts causés par le vent	Risque accru de dommages causés par le vent aux cultures et aux forêts	-	-	-	-

Source: Research for Agri Committee – The consequences of climate change for EU agriculture. Follow up to the COP21-UN Paris Climate change Conference - IEEP: Kaley Hart, Ben Allen, Clunie Keenleyside, Silvia Nanni, Anne Maréchal, Kamila Paquel, Martin Nesbit, Julia Ziemann, 2017

La puissance de l'impact est traduite par le type et le nombre de symboles :

- signifie un impact négatif
- + signifie un impact positif

\* par exemple : canalisation des cours d'eau, réductions de débit... augmentant les surfaces zones rurales inondées et ennoyées.

\*\* Des conditions plus chaudes et plus sèches favorisent les maladies transmises par les arthropodes, tandis que le mildiou et la pourriture des tiges des céréales peuvent diminuer en raison de l'augmentation des températures.

**Annexe n° 6. Croissance annuelle moyenne de la population OCDE (2000-2007 et 2008-2012)**

Type de Région	2000-2007	2008-2012
A dominante urbaine	0,76	0,67
Intermédiaire	0,55	0,45
A dominante rural (total)	0,31	0,38
A dominante rurale près des centres urbains	0,61	0,55
A dominante rurale isolées	-0,03	0,18

Source: *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>

\*